

FORO INTERNACIONAL

VOL. LX

ABRIL-JUNIO, 2020

NÚM. 2

240

La política interna de México 2012-2018

Presentación

*Jean-François Prud'homme y
Juan C. Olmeda*

Primera parte

Visión general

Lorenzo Meyer

Segunda parte

Sistema y actores políticos

*Ma. Fernanda Somsuano; Jean-François Prud'homme;
Willibald Sonnleitner; Rogelio Hernández Rodríguez; Carlos Alba Vega*

Tercera parte

Área de políticas

*Ilán Bizberg; Fernando Nieto Morales; Laura Flamand,
Rafael Arriaga y Claudia Santizo; Melina Altamirano;
Mónica Serrano; Isabelle Rousseau*

EL COLEGIO DE MÉXICO

PRESENTACIÓN

JEAN FRANÇOIS PRUD'HOMME
JUAN C. OLMEDA

Este número temático de *Foro Internacional* se inscribe en una tradición iniciada en el número 55 de la revista que ofrecía una evaluación, desde distintos ángulos, de la administración del presidente Luis Echeverría (1970-1976). Desde ese momento, al final de cada periodo de gobierno, colegas del Centro de Estudios Internacionales (CEI) han analizado asiduamente los aspectos más relevantes que caracterizan esta temporalidad *sui generis* de la vida política nacional: el sexenio. Desde luego, es un esfuerzo de caracterización que va mucho más allá de la simple periodización calendárica. Los sexenios adquieren una vida propia con una identidad particular que los distingue de los precedentes, con ciclos internos diferenciados que se apoyan en momentos clave, con actores relevantes que adquieren un protagonismo cambiante, con una agenda pública y orientación de políticas que suelen marcar diferencias y, desde luego, con un estilo de gobierno asociado a la persona del presidente en turno. Ahora, por octava vez en un lapso de casi cincuenta años, profesores del CEI nos presentan los resultados de un ejercicio compartido de análisis de los aspectos más relevantes de un sexenio que acaba de terminar: el del presidente Enrique Peña Nieto (EPN).

Cuando pensamos en el sexenio que empezó en 2012, el primer tema que viene a la mente es el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al mando del gobierno federal después de la alternancia del año 2000, que dio lugar a doce años de gobierno del Partido Acción Nacional (PAN). Ese regreso al poder fue posible, entre otras cosas, por los reacomodos en la elite priísta en el nivel nacional, en donde una coalición de gobernadores –entonces considerados como los nuevos hombres fuertes del sistema político nacional–

apoyó la candidatura del exgobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto. Aun si no permitió el control de las dos cámaras del Congreso de la Unión, la victoria del candidato del PRI fue relativamente holgada.

En ese momento, se habló de la llegada al poder de un “nuevo” PRI. De hecho, una de las primeras iniciativas del gobierno entrante fue convocar a un acuerdo con los principales partidos de oposición, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), para una amplia agenda de reformas legislativas. Hay que recordar que México vivía desde 1997 una situación de gobierno dividido, es decir, que el titular del poder ejecutivo no gozaba de mayoría parlamentaria en por lo menos una de las dos cámaras del Congreso. Y si bien, en general, el nivel de colaboración entre la ramas ejecutiva y legislativa era aceptable, subsistían obstáculos cuando llegaba el momento de ponerse de acuerdo en torno a reformas consideradas fundamentales (o “estructurales”). El Pacto por México tuvo como propósito corregir esa situación promoviendo acuerdos legislativos para introducir cambios profundos en campos como la educación, las relaciones laborales, las telecomunicaciones, la fiscalidad y el sector energético, entre otros. En sus inicios, esta capacidad de colaboración entre adversarios sorprendió. Fue considerada como un éxito, aun si como se verá adelante, tuvo efectos secundarios importantes que terminaron afectando no sólo a los firmantes del Pacto, sino también al juego político en su conjunto.

Sin embargo, el carácter efímero del aparente éxito inicial del nuevo gobierno se hizo evidente antes de que terminaran sus dos primeros años de mandato. Dos acontecimientos tuvieron un fuerte efecto en la popularidad y credibilidad del gobierno, y marcaron el inicio de una tendencia casi constante a la baja en la aprobación pública de la gestión del presidente: los trágicos acontecimientos de Iguala a finales de septiembre de 2014 y la revelación, menos de dos meses después, de los entretelones de la adquisición de una residencia particular a nombre de la esposa del presidente Peña Nieto.

El caso de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa y la respuesta, que se consideró inadecuada, del gobierno marcaron el resto del sexenio en materia de seguridad y defensa de los derechos humanos, de la misma manera que lo hizo el escándalo de la Casa Blanca en materia de corrupción. Ambos acontecimientos terminaron dejando a nivel simbólico su impronta en la opinión pública durante los años siguientes y mostrando una profunda y curiosa fragilidad del gobierno en materia de legitimidad. De hecho, la seguridad y la corrupción, aunados al desempeño económico, fueron los principales motivos de insatisfacción hacia el presidente y el gobierno en las encuestas de opinión.

Ese malestar no se reflejó de inmediato en los resultados electorales: en las elecciones legislativas intermedias de 2015, el PRI reculó apenas tres puntos en las preferencias del electorado y perdió sólo nueve diputados. Fue después, en las elecciones para el cargo de gobernador que se llevaron a cabo en doce estados en junio de 2016, que la insatisfacción hacia el gobierno se tradujo en castigo electoral para el PRI, que ganó en sólo cinco de éstos y, sobre todo, que perdió cuatro estados en los cuales nunca se había dado la alternancia en el poder. En ese momento, el PAN aparecía como el principal beneficiario de las desavenencias del Revolucionario Institucional, tras ganar siete de las gubernaturas en juego. Sin embargo, detrás de la superficie se estaba gestando una importante realineación en las preferencias electorales.

En 2012 se concretó la salida anunciada de Andrés Manuel López Obrador del PRD y la búsqueda del registro oficial como partido para su Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), mismo que le fue otorgado en 2014. Ya en las elecciones intermedias de 2015, la presencia de ese nuevo actor político tuvo repercusiones sobre los resultados del PRD en sus bastiones electorales, tendencia que se fue acentuando en las elecciones para la integración de la Asamblea Constituyente del Distrito Federal en 2016. A partir de ese momento, podía ya presagiarse que la aparición de Mo-

rena iba a ocasionar cambios importantes en el tablero político mexicano.

En las elecciones presidenciales de 2018, tres coaliciones partidistas compartieron el inicio de la campaña presidencial: Todos por México, integrada por el PRI y los partidos Nueva Alianza y Verde Ecologista; Por México al Frente, constituida por el PAN, el PRD y Movimiento Ciudadano, y Juntos Haremos Historia, que reunía a Morena y a los partidos Encuentro Social y del Trabajo. El candidato de esa última, Andrés Manuel López Obrador, apareció como el candidato a vencer y, de hecho, ganó con una mayoría absoluta de votos. En seis años, lo que pareció ser un retorno triunfal del PRI en el gobierno se transformó en un cambio radical de la vida política nacional: auge y declive constante de la popularidad del gobierno, derrota de los partidos y desaparición del sistema de partidos asociados al periodo de la transición democrática, aparición de nuevos actores políticos, rechazo a las grandes orientaciones de las políticas públicas de las últimas décadas y, desde luego, repudio a una manera de ejercer la autoridad presidencial.

Todos esos aspectos de la vida pública nacional, sus razones y resultados, son analizados a profundidad en este número que está organizado en tres secciones. La primera, a cargo de Lorenzo Meyer, presenta una visión general exhaustiva del sexenio y un esbozo de interpretación del cambio radical al cual se hace referencia arriba. La segunda sección trata del sistema y de los actores políticos, mientras que la tercera explora diversas áreas de las políticas públicas.

La sección sobre el sistema y los actores políticos se abre con un texto de Fernanda Somuano que explora el *zeitgeist* (el espíritu de la época) de un sexenio en el cual disminuye la convicción de que la democracia es la mejor forma de gobierno, y aumenta la insatisfacción con los actores habituales y las instituciones propios de este tipo de régimen. Esa constatación la lleva a analizar, en el caso mexicano, lo que Pippa Norris llama el “déficit democrático” y, más concretamente, la pérdida creciente de legitimidad del gobierno de EPN. Por

medio del estudio diacrónico de una serie de encuestas, termina descartando las variables de carácter ideológico y estructural como elementos explicativos de esa pérdida de legitimidad del gobierno y del sistema democrático. Llega, más bien, a la conclusión de que la variable que tiene la mayor incidencia en ese fenómeno está vinculada a la tasa de aprobación del presidente. En pocas palabras, la baja tasa de aprobación y la insatisfacción con las acciones del presidente tuvieron un impacto directo sobre la legitimidad del gobierno y del sistema. Esto contribuye a explicar el cambio radical que se dio en la expresión de las preferencias políticas en las elecciones presidenciales de fin de sexenio.

El artículo de Jean-François Prud'homme trata de la vida partidista y la evolución del sistema de partidos a lo largo del sexenio. Describe cómo, en un periodo de seis años, se aceleró la erosión del sistema multipartidista anclado en tres grandes partidos (PAN, PRD y PRI) que se consolidó a finales del siglo XX y presidió la democratización del sistema político durante casi treinta años. Entre las causas de ese cambio están la evolución de las preferencias electorales, las crisis internas experimentadas por el PRD y el PAN, así como la ya documentada creciente insatisfacción con el gobierno del presidente Peña Nieto y, finalmente, los cambios en una legislación electoral que tendía a proteger esos tres grandes partidos. Prud'homme analiza, además de la evolución de la configuración del sistema de partidos y de la correlación de fuerzas que en él prevaleció, la vida interna de esas agrupaciones políticas. Llega a la conclusión de que las elecciones presidenciales de 2018 significaron la desaparición del sistema tripartidista mexicano y abrieron paso a una nueva configuración partidista cuyos contornos no son todavía muy precisos: una situación de partido dominante, en donde la principal agrupación política tiene serios problemas de institucionalización.

Willibald Sonnleitner trata de ir más allá en la explicación del cambio, en apariencia radical, de las preferencias electorales. Busca elucidar lo que él denomina el “tsunami”

electoral de 2018 en las corrientes profundas que subyacían detrás de la aparente uniformidad de la configuración del sistema partidista. Por ello, investiga minuciosamente lo que sucedía en el nivel local en cuanto a alineaciones y realineaciones de las preferencias electorales, así como en la constitución cambiante de las alianzas partidistas. Adelanta la hipótesis de que, desde la perspectiva del estudio de la evolución de las preferencias electorales locales, existía un sistema de partidos mucho más diverso y heterogéneo de lo que dejaba suponer su expresión formal a nivel nacional. De hecho, desde tiempo atrás, el número efectivo de partidos superaba de manera creciente el aparente trinomio PAN-PRD-PRI. En pocas palabras, detrás de los votos asignados a los tres grandes partidos a nivel federal, se perfilaba un universo político todavía más plural y receptivo a ofertas políticas alternativas. Y ahí se encontraban los votos que, en 2018, el candidato Andrés Manuel López Obrador, gracias a su notabilidad y al uso de una estrategia electoral adecuada, logró movilizar a su favor y, en menor medida, para Morena. Y si bien se observó una concentración de votos a su favor en la elección presidencial, en las elecciones legislativas sigue existiendo una mayor dispersión.

Rogelio Hernández utiliza otra perspectiva para explicar el cambio que se materializó a finales del sexenio del presidente Peña Nieto, en la que privilegia la cultura y el discurso políticos. Para ello, paradójicamente, centra su atención en la continuidad; una continuidad peculiar que está presente en el imaginario colectivo como un acervo de interpelaciones simbólicas y que, no obstante, ha sido marginada del proceso reciente de elaboración de las políticas públicas. Se refiere al “nacionalismo revolucionario”, entendido como una manera de interpretar y recuperar la historia nacional, de construir y utilizar instituciones para elaborar e implantar las políticas públicas –otorgándole un papel central al Estado–, de tratar de concretar cierta noción de justicia social y, desde luego, de pensar la relación del país con el resto del mundo. A lo largo de su contribución, Hernández lleva a

cabo una genealogía de ese referente cultural de contornos cambiantes y muestra cómo el discurso de campaña del candidato López Obrador encuentra en él su inspiración.

En el cierre de esta segunda sección, Carlos Alba regresa a un tema que ha trabajado mucho en el pasado, el de la relación política entre los empresarios y los gobiernos en turno. En cuanto al sexenio del presidente EPN, Alba construye su análisis contrastando dos de las reformas que fueron parte integral del Pacto por México: la fiscal y la del sector energético. La comparación es pertinente y provechosa porque, en el primer caso, las organizaciones empresariales fueron muy críticas y se opusieron abiertamente a algunas de sus disposiciones mientras que, en el segundo caso, se pudo observar un apoyo firme a la iniciativa de reforma, por tratarse de una vieja demanda de las organizaciones del mundo de los negocios. Luego, el autor introduce, a manera de contraste y recuperando lecciones y *modus operandi* del pasado, un primer estudio de las relaciones entre el sector privado organizado y el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, tanto durante la campaña electoral como en los primeros meses de su gobierno. Resulta interesante observar la dinámica que termina vinculando a ambas partes y ver cómo, a pesar de las aparentes diferencias, termina dándose un proceso de ajuste recíproco.

La tercera sección se concentra en analizar distintas áreas de políticas y las dinámicas que se registraron en éstas durante los seis años en los que Peña Nieto estuvo en el poder. En todas ellas parece haberse registrado una tendencia similar, definida por un inicio de gobierno en el que se generaron importantes políticas derivadas de la agenda de reformas negociada en el marco del Pacto por México que llegó a un final de administración en que los cambios buscados no pudieron concretarse debido a problemas en la implementación de las reformas y, por lo tanto, los resultados fueron magros. De hecho, la reforma energética, la educativa o la de transparencia que se sancionaron en los primeros años de la administración auguraban para algunos que ésta

se convertiría en un parteaguas en la historia mexicana reciente. También, en sus inicios, el gobierno de EPN presentó como banderas importantes nuevos esquemas en el ámbito de la política social y el combate al crimen organizado que prometían revertir, en especial en este último, los problemas heredados del pasado. Como sabemos, esto no sucedió.

Paradójicamente, esta agenda de cambios se combinó con la decisión de sostener los elementos centrales de la política económica imperante en el país desde los años ochenta. De hecho, varias de las reformas se presentaron como una condición de posibilidad para que el débil crecimiento económico experimentado por México en las décadas anteriores por fin pudiese incrementarse. La apertura del sector energético al sector privado se planteaba, por ejemplo, como un cambio que activaría el motor de la economía.

Tal como lo señala Ilán Bizberg en su artículo, durante el gobierno de Peña Nieto siguió apostándose por un modelo productivo centrado en que México continuara asumiendo dentro del TLCAN el rol de plataforma de ensamblaje de productos dirigidos al mercado estadounidense, en el que la economía mexicana aparecía como un ejemplo de lo que el autor denomina “capitalismo de subcontratación internacional”. Esto llevó a que, durante el sexenio, la economía del país continuase experimentando varios problemas identificados ya en administraciones previas, como la baja inversión, el limitado valor agregado de la producción nacional, una débil recaudación de impuestos (en gran medida por la poca presión impositiva) y bajos salarios. Paradójicamente, varios de estos elementos son los que otorgan a México “ventajas comparativas” para consolidar su rol en el mercado internacional. Todo esto al costo de renunciar a una política industrial y salarial activa.

En el plano fiscal, el gobierno de EPN continuó apostando por mantener el equilibrio de las cuentas públicas, aunque a lo largo del sexenio aumentó de manera sostenida la deuda y en 2018 se constató un crecimiento del déficit. Lo primero tuvo que ver en parte con la necesidad de compen-

sar la caída de los ingresos petroleros como resultado del desplome de los precios del barril (que impulsó además a la administración a promover una reforma fiscal para fortalecer otras fuentes de financiamiento); lo segundo se explica probablemente por tratarse de un año electoral. Bizberg destaca que sostener este modelo se tradujo en un crecimiento débil durante el sexenio, así como en una magra caída de la pobreza y la desigualdad (si bien el número de pobres aumentó en términos absolutos). Todo esto marcó un contraste entre México y otros países de América Latina. La apuesta por este modelo productivo también mostró las vulnerabilidades del país luego de que Trump llegara a la presidencia e hiciera de la revisión de la vinculación comercial bilateral una de sus banderas.

El ámbito educativo fue sin duda uno de aquellos en los que el gobierno de EPN pregonó que se materializarían más cambios. También en este plano es posible argumentar que la administración compartía los pilares sentados por gobiernos anteriores (por ejemplo, el énfasis en la calidad y la evaluación) y, al mismo tiempo, planteaba la necesidad de transformaciones para profundizar el modelo. De hecho, la reforma dirigida al sector se propuso desde la visión de que la calidad de la educación mejoraría si se implementaban políticas más estrictas de reclutamiento y una evaluación continua de los maestros. El artículo de Laura Flamand, Rafael Arriaga y Claudia Santizo analiza el proceso de construcción del nuevo entramado institucional a cargo de la evaluación educativa, que se construyó sobre las bases de lo ya desarrollado en administraciones previas, para destacar las diferencias respecto del pasado que la reforma supuso. En este marco, los autores prestan particular atención al rol y funciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en este nuevo contexto, y destacan algunas de las resistencias que se generaron al respecto. Tal como se ha visto, la norma del resultado de las reformas en distintas áreas de política durante el gobierno de EPN, los cambios promovidos en el ámbito educativo también quedaron a mitad de ca-

mino y mostraron que las transformaciones en el plano legal anunciadas con bombo y platillo naufragaron en el momento de su implementación.

Esto último aparece también con claridad en el análisis de Fernando Nieto sobre la construcción en la segunda parte del gobierno peñista del Sistema Nacional Anticorrupción. A diferencia de lo acontecido en otras instancias de la política, las reformas orientadas a fortalecer el combate a la corrupción no ocuparon un lugar central en la agenda negociada en torno al Pacto por México. De hecho, el tema no estuvo en el radar del gobierno durante los primeros años del sexenio, lo cual se tradujo, por ejemplo, en que la Secretaría de la Función Pública permaneciera acéfala y existieran planes serios para su disolución. Sin embargo, la denuncia sobre la Casa Blanca, en un contexto en que la figura presidencial había perdido legitimidad como consecuencia de la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa, generó la necesidad de encontrar algún tipo de respuesta de cara a la sociedad. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción apareció como la forma (reactiva) de intentar enfrentar el descontento. Si el proceso que dio lugar a dicha reforma resultó interesante debido a la participación de diversos actores de la sociedad civil y el objetivo de generar un entramado que vinculara a los diferentes poderes del Estado federal, así como entre éste con los gobiernos estatales, el complejo diseño institucional que surgió como resultado demostró ser de difícil implementación. Lo anterior llevó a que la coordinación entre los diferentes actores que debían interactuar para el funcionamiento del sistema nunca se lograra y la corrupción quedara como uno de los grandes pendientes del sexenio de EPN.

Los resultados también fueron limitados en el plano de la política social, en particular en lo que hace a la promoción de la igualdad de género, tal como lo muestra el artículo de Melina Altamirano. Si en este ámbito de política se registró una continuidad importante con respecto al pasado y el gobierno continuó con una visión para el combate a la pobreza

a través de transferencias condicionadas, el sexenio comenzó con el lanzamiento de un programa bandera (la “cruzada contra el hambre”) y la declaración explícita respecto a que se daría importancia sustantiva a reducir las brechas de género. El artículo analiza tres programas con los que se pretendió alcanzar este objetivo: el de Estancias infantiles para madres trabajadoras, la Pensión para adultos mayores de 65 y más y el Seguro de vida para jefas de familia. Se destaca que dos de estos tres programas ya se habían puesto en marcha durante el sexenio de Calderón, aunque mostraron un crecimiento sustantivo durante los primeros años del gobierno peñista. Sin embargo, Altamirano muestra que los resultados no fueron los esperados, en gran medida debido a la ausencia de una estrategia integral para reducir la desigualdad de género y también porque al estar diseñados, bien desde la lógica de las transferencias condicionadas, bien desde la subrogación de la prestación del servicio, no resultaron en la construcción de capacidad del Estado.

La reforma en el sector energético fue otra de las grandes apuestas del gobierno de EPN y los cambios promovidos al respecto supusieron un cambio significativo con respecto al pasado, ya que terminaron con los monopolios de Pemex y la CFE y abrieron el sector al capital privado. El artículo de Isabelle Rousseau considera las transformaciones observadas en este ámbito y analiza en particular el dispositivo institucional que la reforma promovió para atender los impactos sociales que podrían derivarse de la llegada de nuevos actores privados a los territorios de pequeñas o medianas comunidades para desarrollar proyectos de hidrocarburos o eléctricos. En el trabajo se analizan de manera detallada las herramientas generadas con dicho objetivo: la Evaluación de Impacto Social, el Plan de Gestión y el de Inversión Social, así como la Consulta Previa. Al igual que lo señalado en otros artículos, también en este ámbito los avances fueron limitados como resultado de problemas de implementación, que nuevamente se han derivado de problemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Lo anterior ha lleva-

do a que continúen los conflictos que este marco supuestamente hubiese debido evitar y a que diversos proyectos se encuentren parados, al tiempo que los actores involucrados recurren a la justicia para dirimir las diferencias.

El último artículo, elaborado por Mónica Serrano, se concentra en uno de los legados más sombríos del sexenio de Peña Nieto: el aumento sostenido de la inseguridad y la violencia. Lamentablemente para México, también en este ámbito se verificó una continuidad respecto de lo acontecido durante la administración de Calderón, a pesar de que desde su llegada a la presidencia EPN planteó la necesidad de redefinir la política de seguridad. Serrano deja en claro que de los tres grandes ejes sobre los que se propuso construir una nueva aproximación al tema (la recentralización de las decisiones en materia de seguridad en la Secretaría de Gobernación, la decisión de crear la gendarmería y la reorganización de las policías estatales y municipales bajo la figura de un mando único) sólo en el primero se concretó un avance sustantivo. Esta fallida estrategia explica en gran medida que los asesinatos y desapariciones continuaran aumentando drásticamente durante el sexenio, conduciendo a una situación de “crisis humanitaria”, según las propias palabras de Serrano. En estos años crecieron de manera nunca antes vista los asesinatos no sólo de miembros de las fuerzas de seguridad, también de políticos, periodistas, activistas, médicos y sacerdotes, lo cual deja en evidencia que la violencia ha desbordado los ámbitos en los que ya estaba presente.

Por todo lo presentado hasta aquí, consideramos que este número de balance del sexenio de Enrique Peña Nieto en temas de política interna permitirá, a quien lo lea, formarse una idea global de lo acontecido durante el periodo y, de manera indirecta, entender también las razones que llevaron a la victoria de Andrés Manuel López Obrador en 2018. Por otra parte, el volumen constituye un complemento perfecto al número dedicado a la evaluación de la política exterior durante el sexenio que nuestra revista publicó en julio de 2019.

RECUPERACIÓN QUE TAMBIÉN FUE FINAL

A FINAL RECOVERY

RÉCUPÉRER LE POUVOIR POUR LE PERDRE À NOUVEAU

LORENZO MEYER

El Colegio de México

lmeyer@colmex.mx

RESUMEN: Este artículo presenta un análisis general sobre la presidencia de Enrique Peña Nieto, que accedió al poder en 2012 como resultado de la victoria del PRI luego de doce años de gobiernos panistas. Desde el inicio se destaca un elemento central y paradójico que define al sexenio: el pasaje de un arranque avasallante, con el “Pacto por México” y las reformas que surgieron de éste como emblema, a un final en donde la popularidad del presidente cayó a niveles muy bajos y su partido sufrió una derrota sin precedentes. El artículo considera las diferentes “reformas estructurales” derivadas del Pacto, examinando los principales cambios que promovieron, así como la dinámica política que definió su proceso de implementación. Por otro lado, se hace hincapié en dos grandes factores que explicaron el deterioro de la imagen presidencial y del gobierno: uno, los numerosos casos de corrupción en los que se vieron implicados no sólo el presidente y su familia, sino varios gobernadores de su partido; y dos, la escalada de la violencia criminal y el fracaso de la política orientada a combatirla.

Palabras clave: PRI; PAN; democracia; sistema político mexicano; reformas políticas y económicas; futuro.

ABSTRACT: This article presents a general analysis of the presidency of Enrique Peña Nieto, who came to power in 2012 as the result of the PRI victory following twelve years of PAN governments. From the outset a central and paradoxical element of the six-year administration is identified: the passage from a high-impact start to the term, with the “Pact for Mexico” and the emblematic reforms that emerged from this, to an end of term that saw the president’s popularity fall to historical lows, and his party suffer an unprecedented defeat. The paper considers the different structural reforms that derived from the

Pact, examining the principal changes they brought about, together with the political dynamic that defined its implementation process. Meanwhile, emphasis is placed on two major factors that explain the decline in the image of both president and government: one, the numerous cases of corruption which not only implicated the president and his family but also several state governors from his party; secondly the spike in criminal violence and the failure of the policies aimed at fighting it.

Keywords: PRI; PAN; democracy; Mexican political system; political and economic reforms; future.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: L'article propose un bilan de la présidence d'Enrique Peña Nieto, arrivé au pouvoir en 2012 grâce à la victoire du PRI, après douze années de gouvernements du PAN. Le plus frappant et paradoxal de cette présidence, c'est qu'elle démarre en force, sous le drapeau du Pacte pour le Mexique et des réformes qui en découlent, mais elle s'achève sur l'effondrement de la popularité du président, suivi d'une défaite de son parti comme on n'en avait jamais vue. L'article propose un compte-rendu des «réformes structurelles» émanant du pacte, où l'on évalue les innovations que celui-ci a promues et le jeu politique qui a orienté leur mise en pratique. Deux éléments expliquent la dégradation de l'image présidentielle et du gouvernement, dont le premier concerne les très nombreux cas de corruption impliquant le président et sa famille, ainsi que les gouverneurs des entités fédératives issus du même parti, tandis que le second se rapporte à la vague de violence criminelle et à l'échec de la politique pour l'apaiser.

Mots clefs: PRI, PAN, démocratie, système politique mexicain, réformes politiques et économiques, avenir.

Traducción de BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: junio de 2019
Fecha de aceptación: noviembre de 2019

DOS ELECCIONES Y UN GRAN CAMBIO

Tras doce años fuera de la residencia presidencial de Los Pinos, la recuperación de la presidencia de México en 2012 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con Enrique Peña Nieto (EPN) a la cabeza, resultó ser, también, el acto final de un largo ciclo político mexicano dominado por un partido que nació en 1929, cuando la energía de la Revolución mexicana aún se dejaba sentir. Nueve décadas más tarde, al concluir 2018, el partido creado por el ex-presidente y general Plutarco Elías Calles aparecía como una fuerza política desprestigiada, derrotada y en camino de convertirse en marginal.¹

La recuperación de Los Pinos por el PRI, tras derrotar al Partido Acción Nacional (PAN) en 2012, concluyó seis años más tarde de forma dramática: con una apabullante derrota electoral a manos de la izquierda. A su vez, lo que para el viejo partido de Estado fue un desastre, para el sistema político en su conjunto significó la posibilidad de un cambio no sólo de gobierno, sino de aspectos centrales de un régimen político creado y moldeado básicamente por el PRI, por los jefes del ejecutivo salidos de sus filas y por su estilo de ejercer el poder.

Pero volvamos a 2012. La recuperación de la presidencia y del control sobre el gobierno federal por parte del priismo pareció indicar que el grupo encabezado por EPN y con raíces en el Estado de México –entidad siempre gobernada por el PRI y sus antecesores–, volvía a posicionar al partido diseñado por Calles y a su jefe natural, el presidente de la República, como los ejes de la organización política del país por un tiempo transexenal. Y es que ese partido, al que presentó entonces como “el nuevo PRI”, se había impuesto de manera

¹ En la encuesta levantada en noviembre de 2019 por Alejandro Moreno y publicada por *El Financiero* (9 de diciembre de 2019) apenas el 10% de los encuestados dijo tener una buena opinión del PRI y, en contraste, el 73% aseguró tener una mala opinión y sólo el 9% aseguró que de haber elecciones de diputados, votaría por el PRI.

contundente sobre las fuerzas de derecha que en el año 2000 le arrancaron, vía las urnas, el control que a lo largo de siete décadas había mantenido sobre la presidencia. Después de doce años de panismo, el priismo lo desbancó por un margen sustantivo: 16%. Por otro lado, y aunque con menos contundencia, el PRI también se impuso sobre su otro rival, la izquierda agrupada en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), encabezada por Andrés Manuel López Obrador (AMLO). En este último caso, la diferencia en votos no fue abrumadora (5.6%), pero sí suficiente para que el triunfo priista no pudiese ser cuestionado con efectividad ante los órganos electorales o la opinión pública, pese a las irregularidades registradas durante la campaña.²

Cuando, al finalizar el siglo, en el año 2000, el PRI se vio obligado a abandonar la presidencia, se refugió y se reconstituyó en los estados.³ Ahí restañó sus heridas, preservó sus estructuras locales, acumuló recursos —el gobierno panista compró la paz con los gobernadores priistas, que eran mayoría, con la largueza fiscal que le permitieron los altos precios de sus exportaciones petroleras, que en 2000 alcanzaron la suma de 10 400 millones de dólares— y políticamente se reagrupó en torno al gobernador con mayores recursos económicos y demográficos: EPN. Salvo por la capital, en 2012, el producto interno bruto (PIB) mexiquense era superior al de cualquiera de las otras entidades federativas y su padrón electoral casi alcanzaba los once millones de ciudadanos: el 13% del total nacional.⁴ Además, el PRI mexiquense mantenía un carácter particularmente compacto y disciplinado.

² La irregularidad más notoria fue la falta de control sobre el gasto de los partidos. María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Grijalbo, 2018; Martha Gloria Morales y Luis Alberto Fernández (coords.), *La elección presidencial de México, 2012. Miradas divergentes*, México, Fontamara, 2012.

³ Rogelio Hernández, “El refugio del PRI durante la alternancia panista”, *Foro Internacional*, 55 (2015), pp. 45-82.

⁴ Instituto Federal Electoral, Secretaría Ejecutiva, “Cifras relevantes del proceso electoral 2011-2012”, México, 28 de junio de 2012.

Seis años más tarde, y a nivel nacional, la derrota de EPN y su partido resultó espectacular. Su candidato presidencial, el exsecretario de Hacienda, de Energía, de Relaciones Exteriores y de Desarrollo Social, José Antonio Meade, pese a que contó con el apoyo total del gobierno y el esfuerzo de la maquinaria priista por movilizar votos con incentivos materiales, apenas si logró acreditar el 16.4% de los sufragios.⁵ La izquierda, encabezada por tercera vez por AMLO, obtuvo la victoria con el 53% de los votos. Esa derrota significó para el PRI no sólo volver a dejar la presidencia, sino resignarse a tener una presencia marginal en el congreso federal. En la Cámara de Diputados, la coalición encabezada por el Movimiento Regeneración Nacional (Morena) obtuvo 307 de los 500 escaños en disputa, en tanto que la encabezada por el PRI sólo logró 62. En un Senado de 128 curules, las logradas por el priismo fueron apenas 13.

No ha sido México el único caso en que un partido autoritario, tras perder el poder, lo recuperara por vía de las urnas. Un fenómeno similar había ocurrido ya en Taiwán, cuando el Kuomintang (KMT) –partido fundado en 1911 en la China continental y que de 1945 a 1987 gobernó esa isla como partido único– también perdió en las urnas un poder obtenido originalmente por la fuerza. Y si bien en 2008 el KMT retornó al palacio presidencial por voluntad ciudadana, en 2016 volvió a salir de ahí al perder en un proceso no muy diferente del mexicano.

Tras doce años fuera de Los Pinos, el PRI retornó a “su casa” en 2012, pero en un entorno ya muy diferente, pues si

⁵ Véase, al respecto, Rogelio Gómez Hermosillo, “Lucro político con la pobreza: las prácticas de compra y coacción del voto en las elecciones de 2018”, en Bernardo Barranco, *AMLO y la tierra prometida. Análisis del proceso electoral de 2018 y lo que viene*, México, Grijalbo, 2018, pp. 81-98. En este trabajo, y a través de encuestas, se encontró que en 2018 el 33.5% de los electores recibieron algún tipo de oferta que buscaba influir en su voto; la mitad de los que recibieron el ofrecimiento dijo haberlo rechazado, pero de aquellos que lo aceptaron, el 79% aseguró no tener problema en votar por un partido diferente al que le ofreció algo a cambio del voto.

bien subsistían prácticas del pasado –financiamiento partidista ilegal, autoridades parciales y corrupción endémica–,⁶ las raíces del pluripartidismo se habían fortalecido. Había ya una oposición activa y una ciudadanía más participativa y consciente de su fuerza, y que disponía de fuentes plurales de información.

Los cambios en el entorno resultaron difíciles de controlar para un partido que, como el PRI, no había nacido para competir por el poder en las urnas, sino para ejercer y administrar un poder previamente adquirido por un proceso revolucionario y asegurado por la vía autoritaria.⁷ En contraste, en 2018, una sociedad cada vez más demandante y con menor tolerancia a la corrupción y la ineficiencia protagonizó algo que puede caracterizarse como una insurrección electoral –no la primera, pero sí la más efectiva– que en julio se volcó a favor de la opción de izquierda, en parte para apoyar un proyecto nuevo y en parte como un rechazo a quienes habían ejercido el poder. Bajo la conducción de EPN, el partido en el gobierno consumió sus últimas reservas de capital político y, al final, se vio obligado a aceptar una derrota contundente. En vísperas de esas elecciones, EPN apenas si mantenía una aprobación del 21%⁸ y el candidato por él designado –¡que debió presentarse a la contienda como un tecnócrata sin filiación partidista!– quedó en un lejano tercer lugar.⁹ Más de uno de sus dirigentes expre-

⁶ Juan Carlos Mondragón Quintana, *Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México*, México, FLACSO, 2014.

⁷ Lorenzo Meyer, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, *Historia de la Revolución mexicana, periodo 1928-1934. Los inicios de la institucionalización: la política del maximato*, vol. 12, México, El Colegio de México, 1978.

⁸ Rolando Ramos, “Impacta el periodo electoral en la aprobación del presidente”, *El Economista*, 1 de marzo de 2018, <https://www.economista.com.mx/politica/Impacta-el-periodo-electoral-en-la-aprobacion-del-presidente-20180301-0153.html>

⁹ “Da a conocer INE resultados del cómputo de la elección presidencial 2018” (comunicado de prensa núm. 405), México, Central Electoral, Instituto Nacional Electoral, INE, <https://centralectoral.ine.mx/2018/07/06/da-conocer-ine-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/>

só el temor de que su instituto dejara de ser políticamente relevante.¹⁰

En su inicio, el hundimiento con el que concluyó el gobierno de EPN no se vislumbró siquiera como posibilidad. El flamante presidente aseguró que su partido se había puesto al día para ser compatible con la modernidad del país. Y es que por primera vez ese partido había sido capaz de alcanzar la victoria electoral por sí mismo y desde la oposición, es decir, sin contar con el tradicional respaldo del gobierno federal. Además, pudo acreditar un margen de triunfo con credibilidad, muy diferente de victorias absolutamente extraordinarias, como la de 1976, cuando el candidato priista recibió el 100% de los votos válidos, o la muy competida de 1988, pero en la que el fraude resultó ser el punto contencioso central.¹¹

Al último candidato presidencial priista ganador, anterior a la derrota del año 2000 –Ernesto Zedillo en 1994–, se le adjudicó el 48.7% de la votación, pero en 2012 el exgobernador del Estado de México recibió su constancia de triunfador con el respaldo de sólo poco más de un tercio de los votantes, (38.2%). Y aunque la autoridad dio por válido su triunfo, los medios dejaron constancia de que esa cifra quizá hubiera sido menor sin el componente de compra del voto.¹²

La restauración priista fue resultado de múltiples factores, pero no es aventurado suponer que una muy importante –justo como sucedió con el retorno ya comentado del KMT en Taiwán– tuvo que ver tanto con el proyecto priista como con el fracaso del partido en el poder en los dos últimos pe-

¹⁰ *Proceso*, 22 de julio de 2018.

¹¹ Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”, *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (2004), pp. 761-762.

¹² Según un informe preliminar, que finalmente no tuvo consecuencias legales, de la comisión de investigación del caso de las tarjetas Monex y de otras instituciones financieras, de la Cámara de Diputados, el monto de las tarjetas repartidas por el PRI en vísperas de la elección de 2012, sobrepasó en 13 veces el gasto que le era permitido a su candidato por la ley. *Aristegui Noticias*, 12 de marzo de 2014.

riodos presidenciales: el PAN. En 2000, los panistas se habían encontrado finalmente con el éxito en un histórico “asalto” democrático a la vieja fortaleza autoritaria priista.¹³ Sin embargo, el refrendo de ese triunfo en el 2006 fue con un margen menor al 1% y bajo fuerte sospecha,¹⁴ un crecimiento mediocre de la economía –poco más de 2% anual pese a los altos precios del petróleo exportado– y corrupción,¹⁵ además de la militarización de la lucha contra las organizaciones del narcotráfico,¹⁶ y el aumento exponencial de la violencia –en ese sexenio se abrieron más de 102 000 carpetas de investigación por homicidio doloso, desapariciones y violaciones de los derechos humanos–, sin que se lograra el objetivo: quebrarle el espinazo al crimen organizado.

Las elecciones intermedias de 2015 se desarrollaron sin sorpresas, pero con un ligero retroceso para el partido del gobierno. En la renovación de la Cámara de Diputados, el PRI recibió el 30.69% de los sufragios, aunque ganó cinco de las nueve gubernaturas en juego. Sin embargo, al año siguiente, el partido del presidente perdió siete de doce elecciones estatales y los medios ya calificaron ese resultado como “derrota histórica”, tanto para el PRI como para EPN.¹⁷ Particularmente significativas fueron las derrotas en Veracruz, Tamaulipas, Durango y Quintana Roo, plazas que desde la fundación misma del partido habían permanecido en manos priistas.

¹³ El entusiasmo panista por su hazaña electoral en el año 2000 y su significado histórico como la transición a la democracia está bien captado en la obra de Guillermo H. Cantú, *Asalto a palacio. Las entrañas de una guerra*, México, Grijalbo, 2001.

¹⁴ José Antonio Crespo, 2006: *hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México, Random House Mondadori, 2008.

¹⁵ En torno a la corrupción en el periodo panista, sirve de ejemplo la gestión de Pemex durante las administraciones panistas; véase, como caso de estudio, Ana Lilia Pérez, *Camisas azules, manos negras: el saqueo de Pemex desde Los Pinos*, México, Grijalbo Mondadori, 2010.

¹⁶ Guillermo Pereyra, “México: violencia criminal y ‘guerra contra el narcotráfico’”, *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (2012), pp. 429-460.

¹⁷ *Animal Político*, 7 de julio de 2016.

El revés de 2016 llevó a que uno de sus líderes más influyentes y representativos de los cuadros “tradicionales”, el senador Manlio Fabio Beltrones, dejara la dirección del partido y fuera sustituido por un personaje de menor relevancia interna, pero de todas las confianzas del presidente: Enrique Ochoa Reza, hasta entonces al frente de la Comisión Federal de Electricidad. En las tres elecciones locales celebradas en 2017, el PRI pareció recuperarse, pues si bien perdió Nayarit, pudo, en cambio, mantener el Estado de México y Coahuila. Sin embargo, ambas victorias se lograron a un alto costo: se alcanzaron teniendo que incurrir en irregularidades puestas en evidencia por los medios y no generaron la legitimidad esperada, pese a los grandes recursos invertidos y al desgaste de los institutos electorales locales. Al final, los resultados subrayaron más las debilidades que las fortalezas del PRI y de la presidencia. A juicio de observadores participantes, lo ocurrido en esos dos estados terminó por constituir un par de victorias pírricas.¹⁸

Los triunfos sin credibilidad y las abiertas derrotas del partido del gobierno en 2016 y 2017 fueron, en buena medida, resultado de una reacción a los casos de corrupción mayúscula en la administración federal y entre los “nuevos priistas” en los gobiernos de Veracruz, Chihuahua o Quintana Roo,¹⁹ y a la creciente ola de violencia y al clima de inseguridad. Hubo, adicionalmente, otro factor muy importante: el surgimiento de una alternativa al bipartidismo PRI-PAN que funcionaba en México desde finales del siglo anterior.

Desde 2014 empezó a operar en México un nuevo actor partidista de izquierda, el Movimiento Regeneración Nacional, encabezado por el persistente y carismático AMLO.²⁰ Este partido-movimiento se propuso ocupar el espacio que estaba

¹⁸ Bernardo Barranco (coord.), *El infierno electoral. El fraude en el Estado de México y las próximas elecciones de 2018*, México, Grijalbo, 2018.

¹⁹ Jenaro Villamil, *Cleptocracia. El nuevo modelo de corrupción*, México, Grijalbo, 2018.

²⁰ Héctor Alejandro Quintanar, *Las raíces del Movimiento Regeneración Nacional*, México, Itaca, 2017.

dejando un PRD cada vez menos combativo, más cercano al gobierno y más dividido. Morena se lanzó tanto contra la izquierda colaboracionista –el perredismo– como contra la derecha, es decir, el PAN y el PRI, a los que caracterizó como dos caras de una misma oferta: “el PRIAN”.²¹

Los comicios de 2017 en el Estado de México constituyeron el preámbulo de la elección presidencial de 2018. Y lo que mostró esa votación en el corazón geográfico del peñanietismo fue que, pese a la intervención del gobierno federal en su favor y a los dados cargados que jugaron las instituciones electorales locales,²² el PRI, por sí mismo, ya no pudo superar a Morena. Al final, el priista Alfredo del Mazo –hijo y nieto de gobernadores– fue declarado ganador gracias al margen de 2.78% de votos que le dieron sus aliados: el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido Encuentro Social (PES) y Nueva Alianza (Panal). Si en ese entorno político particularmente favorable para el partido del gobierno, Morena lo alcanzó, entonces se hizo evidente la posibilidad de que la nueva fuerza de izquierda pudiera superar a nivel nacional a la maquinaria priista.

La elección presidencial de 2018 resultó espectacular. Para empezar, por su magnitud. No sólo estaban en disputa la presidencia de la República y los escaños de las cámaras federales de Diputados (500) y Senadores (128), sino también centenares de cargos locales en treinta estados: 3326 posiciones en total. Para EPN y el PRI, lo que estaba en juego era reafirmar su posición como el partido-eje histórico del sistema político mexicano. Para el PAN, lo importante era que sus victorias locales de 2016 desembocaran en la recuperación de la presidencia. Para el PRD, lo prioritario era sobrevivir. Finalmente, para Morena y su líder, la meta inmediata era consolidarse y para ello tenían que romper el círculo de hierro de la

²¹ AMLO empleó con frecuencia el concepto de PRIAN; véase, por ejemplo, Andrés Manuel López Obrador, *Neoporfirismo, hoy como ayer*, México, Grijalbo, 2014, p. 387.

²² B. Barranco, *op. cit.*

partidocracia PRI-PAN-PRD que durante treinta años había dominado el panorama político nacional. Para el morenismo, sólo desbaratando ese círculo se podría lograr modificar la forma y el contenido del sistema político mismo, es decir, cambiar el régimen.

Desde finales de 2017, las encuestas empezaron a arrojar cifras que colocaban en la delantera a AMLO.²³ Una atmósfera de alarma se hizo evidente en los círculos de gobierno, empresariales y de la derecha en general. La designación de un tecnócrata sin militancia partidista como candidato del PRI, el secretario de Hacienda, José Antonio Meade, no encendió gran entusiasmo público, pese a que se destacaron su formación académica, su experiencia por haber formado parte tanto de gabinetes del PAN como del PRI –lo que también garantizaba la continuidad– y, sobre todo, el no estar bajo sospecha de corrupción personal. En el PAN, la candidatura fue muy disputada y finalmente recayó en el jefe del partido: Ricardo Anaya, un joven abogado y politólogo mexicano de talante agresivo, militante del partido desde los 21 años e identificado con la modernidad administrativa. Sin embargo, durante la lucha interna por la candidatura, Anaya dividió profundamente al PAN e hizo eje de su campaña el compromiso de llevar a juicio, por corrupto, al propio presidente de la República. El resultado fue un contrataque desde el gobierno que logró tender un velo de sospecha sobre la probidad del panista al acusarlo de negocios inmobiliarios poco claros en Querétaro.

Si por un largo tiempo los acuerdos explícitos e implícitos entre el PRI y el PAN funcionaron, para 2018 la continuidad de esa cooperación en lo esencial quedó descartada por las dirigencias de ambas organizaciones políticas. La división

²³ En un promedio de sondeos de opinión, en noviembre de 2017, AMLO tenía una ventaja de 11 puntos sobre quien le seguía, el candidato del PRI. Esa ventaja se redujo en febrero de 2018, pero en marzo volvió a subir y para mediados de junio de 2018 se había doblado a poco más de 22 puntos sobre el rival más cercano, esta vez el candidato del PAN. *El País*, 26 de junio de 2018.

entre ellas se ahondó a lo largo de la campaña. Anaya superó a Meade en los sondeos de opinión, pero no logró cerrar la brecha frente a AMLO. Las fuerzas de derecha, en particular los empresarios, jugaron con la idea del “voto útil”: hacer declinar a Meade y consolidar un gran frente anti-AMLO en torno a Anaya. El intento se hizo pero no cuajó, entre otras razones, porque el presidente, único actor que podía eliminar al candidato del PRI de la contienda, no lo aceptó. Desde su perspectiva, si alguien debía declinar era su acusador: Anaya.

Fue así como se llegó a un 1 de julio en el que 56.5 millones de ciudadanos salieron a votar (63.4% del padrón) y AMLO recibió el 53.19% de los sufragios; Anaya, el 22.27%, y Meade, sólo el 16.40%. La victoria del candidato de izquierda fue reforzada por el hecho de que su partido, Morena, también se alzó con la victoria en el poder legislativo federal y en un buen número de congresos estatales.²⁴ Por primera vez en su historia, el PRI quedó como una fuerza relativamente marginal, tanto a nivel nacional como local. El peñanietismo se hundió y en el proceso arrastró a su partido.

EL PEÑANIENTISMO, TEORÍA Y PRÁCTICA

La primera gran acción política de EPN como presidente fue realmente espectacular. El 2 de diciembre, un día después de asumir su puesto, anunció que las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso pondrían sus firmas junto a la suya en un Pacto por México (PPM). Fue un golpe maestro. Dentro y fuera de México se difundió la imagen del joven presidente rodeado por los dirigentes del PRI, PAN y PRD en el Castillo de Chapultepec cuando, solemnemente, signaban ese documento.²⁵ El mensaje fue claro: los adversarios electo-

²⁴ “Da a conocer INE resultados del cómputo de la elección presidencial 2018”, art. cit.

²⁵ El documento completo puede consultarse en: “Texto completo del Pacto por México”, *Animal Político*, 3 de diciembre de 2012, <https://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>

rales habían sido invitados por un vencedor generoso y negociador para ser acompañantes de un proyecto que buscaba acelerar la transformación de México por la ruta que se había tomado desde los ochenta, el neoliberalismo económico. A inicios de 2014, la revista *Time* dedicaría una portada a EPN con este encabezado: “*Saving Mexico. How Enrique Peña Nieto’s sweeping reforms have changed the narrative in his narco-stained nation*”.²⁶

En la cúpula partidocrática no hubo ya una voz abiertamente disidente y con autoridad para hacer contrapeso a la posición presidencial. Para entonces, AMLO ya había roto con el PRD y empezado a construir una nueva fuerza de oposición real. Por eso, en vísperas de iniciarse el nuevo gobierno, en septiembre y octubre de 2012 y ya sin la presencia de AMLO, fueron los dirigentes perredistas quienes propusieron y negociaron con los representantes de EPN, primero, y con los dirigentes panistas, después, la posibilidad de llegar un gran acuerdo, a un pacto que desembocara en algo parecido a un gobierno de coalición.²⁷ El grupo de EPN compró la idea y fue así como nació el Pacto por México, PPM.

Ya negociado, el PPM se presentó como un compromiso entre adversarios pero no enemigos, que tras superar sus naturales diferencias buscaron los puntos de encuentro que les permitieran lograr tres grandes metas: el fortalecimiento del Estado, la democratización de la economía y de la política, y la ampliación y concreción de los derechos sociales. Los tres objetivos fueron definidos de tal manera que, en teoría, no entraran en conflicto con los supuestos principios ideológicos de ninguno de los partidos firmantes. Para lograrlo, definieron cinco ejes temáticos: 1) la sociedad de derechos y libertades; 2) el crecimiento de la economía, el empleo y la competitividad; 3) la seguridad y la justicia; 4) la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, y

²⁶ Michael Crowley, “Saving Mexico. How Enrique Peña Nieto’s sweeping reforms have changed the narrative in his narco-stained nation”, *Time*, 24 de febrero de 2014.

²⁷ *Excelsior*, 9 de junio de 2013.

5) la gobernabilidad democrática. Para darle contenido a esos grandes temas, redactaron 95 compromisos puntuales, advirtiendo que su logro no debía ni podía ser tarea exclusiva de las dirigencias políticas, sino que requería de la participación ciudadana en su diseño, ejecución y evaluación.

En la práctica, la participación ciudadana, si la hubo, no se notó. El PPM finalmente no se tradujo en una mejoría de las percepciones de los trabajadores, ni en un combate efectivo a la corrupción, tampoco en la recuperación de la seguridad, ni en confianza en el sistema judicial ni en la instauración de una gobernabilidad democrática. A finales de 2018, la confianza ciudadana en las instituciones públicas, con la salvedad del ejército, era baja²⁸ y la aprobación del autor del PPM, el presidente, era de apenas el 20%.²⁹

El corazón del Pacto fue, a fin de cuentas, un puñado de “reformas estructurales”.³⁰ Y de éstas, la principal, por su concreción y el monto de los recursos en juego, fue la energética. Con el apoyo de las bancadas del PAN y del PRD en el Congreso y con el aplauso casi unánime del sector privado nacional y extranjero, en diciembre de 2013, el presidente logró que se modificara la Constitución y se hiciera a un lado lo que por mucho tiempo se había calificado como uno de los mayores logros del nacionalismo de la Revolución mexicana: reservar para el Estado y su gran empresa, Petróleos Mexicanos (Pemex), la propiedad, la exploración, la explotación, la refinación, el transporte y la comercialización de los hidrocarburos, por así convenir al interés nacional.³¹

²⁸ Consulta Mitofsky, “Confianza en las instituciones, 2018”, octubre de 2018.

²⁹ Consulta Mitofsky, “Evaluación 23 trimestres de gobierno de Enrique Peña Nieto”, 11 de noviembre de 2018.

³⁰ Senado de la República, *Balance de las reformas estructurales* [4 tomos], México, Instituto Belisario Domínguez / Senado de la República, LXIV Legislatura, 2018.

³¹ Gobierno de la República, *Reforma energética*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf

Desde el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952), la presidencia había intentado reintroducir el capital privado extranjero al campo de los hidrocarburos. Al suscribir contratos-riesgo, primero, con empresas extranjeras y, más adelante, al dividir el campo de la petroquímica en primaria y secundaria, en la que ya se admitió a la iniciativa privada, sucesivos gobiernos fueron ampliando paulatinamente el área de lo privado en la explotación del petróleo. De todas formas, al suscribirse en 1993 el acuerdo internacional que redefinió la naturaleza misma del modelo económico mexicano, el Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (TLCAN), el gobierno de Carlos Salinas se cuidó de no meter aún en ese saco el petróleo. Eso no significó que se detuviera el paulatino abandono de Pemex como la empresa estatal indispensable e insustituible, ni que dejaran de ampliarse los rubros en que podían entrar los capitales privados en materia de energía. El gobierno de Felipe Calderón pretendió concesionar la perforación en aguas profundas –donde, se dijo, residía la nueva frontera petrolera mexicana– a empresas privadas, pero la oposición en el Congreso se lo impidió. Finalmente, ya con el PRI de nuevo en el timón y el PPM como carta de navegación, EPN llevó a su conclusión lógica la reforma energética, sin importar que una mayoría ciudadana no apoyara esa franca apertura a la inversión privada en hidrocarburos.³²

El 20 de diciembre de 2013, una enmienda constitucional dio el banderazo de salida para acabar con los monopolios estatales en materia de petróleo y electricidad. La idea central, se aseguró, era mantener a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como “empresas productivas del Estado”, pero abrir todo el campo energético al capital privado –nacional y externo– para, mediante inversión masiva y amplia competencia, descubrir y explotar

³² De acuerdo con una encuesta publicada por el Pew Research Center, de Washington, el 59% de la muestra se oponía a la presencia de capital externo en Pemex y sólo el 34% apoyaba la posibilidad; véase Pew Research Center, “Mexican President Peña Nieto’s Ratings Slip with Economic Reform”, *Global Attitudes Survey*, Q.44, primavera de 2014.

nuevos yacimientos de hidrocarburos en circunstancias en que la producción local iba a la baja y la demanda interna, al alza.

Una vez abierto el petróleo a la lógica del mercado, se iniciaron las licitaciones y para 2017 se habían firmado más de un centenar de contratos en los que participaron más de setenta empresas privadas mexicanas y extranjeras. Se anunció entonces que el valor de las inversiones comprometidas podría llegar a más de 160 000 millones de dólares.³³ Sin embargo, el gobierno de EPN concluyó sin poder mostrar las bondades prometidas por la reforma: aumento de la producción y mejores precios. Para el mexicano promedio, lo tangible fueron las bajas en la producción y los aumentos en el costo del combustible y la electricidad, la dependencia creciente del gas y la gasolina importados, y los escándalos sobre la mala administración y la corrupción en Pemex, más un inaudito robo de combustible en los ductos de la empresa por el crimen organizado.³⁴ En una encuesta levantada el mismo día de la elección de 2018, el 59% de los consultados respondieron que la reforma energética era perjudicial y sólo el 10% la consideró benéfica. En relación al futuro, el 28% se declaró en favor de cancelar la reforma, el 56% deseaba que se revisara y apenas 13% aceptó que quedara como estaba.³⁵

Para el ocaso del sexenio, México importaba el 78% de las gasolinas que consumía y la producción de Pemex había caído al punto de que, a partir de octubre de 2018, la empresa importaba crudo ligero para surtir sus propias refinerías que, en cualquier caso, hacía tiempo que no operaban a plenitud y cubrían sólo un tercio de la demanda.³⁶

La otra reforma muy controvertida y generadora de conflictos sociales fue la educativa, aprobada en diciembre de 2012, promulgada en el febrero siguiente y que para sep-

³³ *Forbes México*, 25 de abril de 2018.

³⁴ Ana Lilia Pérez Mendoza, *Pemex RIP. Vida y asesinato de la principal empresa mexicana*, México, Grijalbo, 2017.

³⁵ *Milenio*, 2 de agosto de 2018.

³⁶ *El Economista*, 27 de agosto de 2018.

tiembre ya tenía diseñado todo su marco legal y estaba en marcha.

La prueba del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) de 2015 mostró que elevar la calidad de la educación mexicana era indispensable y urgente.³⁷ Sin embargo, el impulso reformista del gobierno en este rubro enfrentaría resistencias rápidamente, al dar prioridad a la implantación de un sistema de evaluación de los docentes y toparse ahí con la casi inevitable oposición de la disidencia sindical.

En una maniobra que recordaba a otras del pasado, el 26 de febrero de 2013, las autoridades detuvieron a la líder vitalicia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo, la acusaron de delitos financieros por 2000 millones de pesos, la enviaron a prisión cinco años y propiciaron el ascenso de una nueva directiva encabezada por Juan Díaz de la Torre, comprometida a dar su apoyo a la reforma emprendida por el gobierno. Un lustro después, los cargos se diluyeron y la maestra Gordillo pudo salir de prisión. Ya en libertad, la dirigente se dijo dispuesta a recuperar su posición en el SNTE y a luchar contra la reforma educativa. Pero no era ella la única enemiga de la reforma; lo era, sobre todo, el ala sindical disidente del movimiento magisterial, la Coordinadora Nacional de Trabaja-

³⁷ En la prueba PLANEA de 2015, sólo el 3.1% de los alumnos de secundaria quedaron en el nivel más alto en matemáticas y el 6.1% en lenguaje y comunicación. *Resultados nacionales 2015, Lenguaje y Comunicación*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, 2015, http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/Planea_Fasciculo_9.pdf

En la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de ese mismo año, México quedó por debajo del promedio de los países en que se aplicó. Menos del 1% de los evaluados mexicanos alcanzó el nivel de excelencia en las tres áreas valoradas: ciencias, matemáticas y lectura; OCDE, “Nota país. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, PISA, 2015. México”, <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf>

dores de la Educación (CNTE) y el movimiento de oposición encabezado por AMLO.

La parte de la reforma educativa que primero se puso en marcha fue el mecanismo de evaluación de los docentes, que en la práctica quitaba al poderoso gremio magisterial –1 619 990 miembros, según cifras del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE–³⁸ el control del reclutamiento y promoción de los docentes, asumiendo que la corrupción propiciada por ese control incidía directamente en la mala calidad de la enseñanza.

La creación de un servicio profesional docente y el ingreso al mismo mediante exámenes a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se propuso como la vía para llegar a dar forma a una estructura meritocrática que ya no supeditara la carrera magisterial a la lógica sindical.³⁹ La evaluación de los maestros se inició en medio de resistencias, pero no se detuvo. El sistema estaba aún afinándose cuando el sexenio de EPN llegó su final. Se calculó que al cierre de 2018 se habría evaluado a 1 789 000 educadores.

Los intereses creados alrededor del sistema de la educación pública resultaron ser obstáculos formidables. Los críticos y enemigos de la reforma –que la calificaron de laboral y punitiva más que educativa–⁴⁰ sostuvieron que la idea de someter a exámenes uniformes a docentes que se habían formado y desarrollado en entornos tan disímboles como la capital del país o la montaña de Guerrero ponía en desventaja a quienes se encontraban en las zonas más pobres o

³⁸ “Revela SNTE su membresía”, *Reforma*, 15 de mayo de 2017, citado por Mexicanos Primero, “Noticias de Hoy. Revela SNTE su membresía”, <http://mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/entérate/noticias-de-hoy/4289-revela-snte-su-membresia>

³⁹ Gobierno de la República, *Reforma educativa. Resumen ejecutivo*, www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf

⁴⁰ Hugo Aboites, “INEE y cancelación de la reforma educativa”, *La Jornada*, 21 de julio de 2018.

aisladas frente a los que laboraban en entornos más prósperos y comunicados. Desde esta perspectiva, debería primero de dotarse de mejores medios y condiciones a los maestros más rezagados y sólo después proceder a su evaluación.

Fue la CNTE la que opuso mayor resistencia a los cambios diseñados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), encabezada por Aurelio Nuño, un personaje importante del círculo presidencial. El conflicto desembocó en choques violentos que culminaron con el de Nochistlán, en Oaxaca, donde un enfrentamiento entre disidentes y autoridades se saldó con al menos seis muertos y más de un centenar de heridos.⁴¹

Al final, la movilización de los inconformes y el rechazo de Morena a la reforma llevó a un *impasse*. Tras el triunfo electoral de AMLO y el dominio de Morena en el Congreso, los nuevos responsables del ramo anunciaron que se echarían abajo los cambios emprendidos en este campo por EPN y que en su lugar se pondría en marcha una transformación no punitiva del magisterio. Al final, la reforma educativa peñanietista simplemente no se concretó.

Al inicio de 2018, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) constató que hasta 2016 la calidad de la educación mexicana no había mejorado. La SEP argumentó que los resultados de su esfuerzo en este campo no podían verse de inmediato y que mejorarían en los ciclos escolares de 2018 a 2019.⁴² Que un cambio de fondo en el modelo educativo mexicano era urgente, nadie lo negaba, el problema estaba en los profundos desacuerdos políticos sobre cómo llevarlo a cabo.

La reforma a la Ley Federal del Trabajo quedó lista para ponerse en marcha al final del gobierno de Felipe Calderón, pero fue en la administración de EPN que se hizo efectiva. La idea central del cambio en esta materia era poner a tono con

⁴¹ *Animal político*, 20 de junio de 2016.

⁴² Nayeli Roldán, “Reforma Educativa no ha mejorado la educación, dice Auditoría; SEP acepta retrasos pero resalta mejoras”, *Animal Político*, 22 de febrero de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/02/reforma-educativa-no-mejoro-escuelas/>

la época de gran movilidad de la mano de obra una legislación que conservaba mucho de la protección al trabajador sindicalizado propia del anterior modelo del desarrollo económico proteccionista y corporativo, que había dado estabilidad en el pasado, pero que, según sus promotores, para el siglo XXI se había convertido en un serio obstáculo para la dinámica de un mercado laboral que, en la práctica, tenía carácter mundial y debía regirse por nuevas reglas.⁴³

El concepto de “flexibilidad laboral” constituyó el *leitmotiv* de esta reforma. En términos prácticos, “flexibilidad” significó dar al empleador un mayor campo de libertad para contratar, modificar las condiciones laborales y despedir a los contratados. La legislación también incorporó la subcontratación sin responsabilidad patronal, el contrato por horas, un límite al monto de los salarios caídos y varias otras medidas favorables al patrón en función, y se argumentó no favorecer al capital, sino hacer competitiva la economía mexicana en el mercado mundial y aumentar el empleo.⁴⁴

En términos generales, los sindicatos no opusieron una gran resistencia a los nuevos lineamientos. Al final de su gobierno, EPN anunció que en su sexenio se habían creado 3.7 millones de empleos y que su política laboral debía considerarse exitosa.⁴⁵ Sin embargo, un examen detallado de la calidad de esos empleos ponía en duda la naturaleza de su éxito. Las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sostenían que, en efecto, el desempleo era bajo, pero también que el 34% de la población ocupada recibía apenas entre uno y dos salarios mínimos, en tanto que aquellos empleados que percibían una remuneración más digna,

⁴³ Para un análisis de todos los temas de la reforma propuesta en 2012 por el calderonismo, puede consultarse Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Ley Federal del Trabajo, propuestas de reforma, alcances y opinión pública*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2012.

⁴⁴ Consejo Coordinador Empresarial, “Mensaje extraordinario, aprobación de la reforma laboral”, comunicado del 13 de noviembre de 2012.

⁴⁵ *La Jornada*, 13 de agosto de 2018.

superior a los cinco salarios mínimos, representaban apenas 5.8% de la masa asalariada.⁴⁶

La reforma en telecomunicaciones y radiodifusión que, en principio, debía disminuir la importancia relativa de las grandes concentraciones en este ramo y propiciar la competencia, tuvo un éxito limitado. Efectivamente, entraron al mercado nuevos actores, pero al final del sexenio, el gobierno refrendó por veinte años más, hasta 2041, las concesiones a las dos grandes televisoras, Televisa y Azteca, que juntas representaban el 95% de las concesiones de televisión abierta.⁴⁷ Así pues, el carácter duopólico de la televisión siguió sin cambio.

La reforma financiera, promulgada a inicios de 2014, que se suponía facilitaría un crédito más barato a empresas y hogares, tuvo un impacto menor que el anunciado. Para 2018, menos del 30% de las pequeñas y medianas empresas estaban bancarizadas.⁴⁸ Por otra parte, pese a lo relativamente pequeño de su mercado y al modesto crecimiento del PIB, la banca comercial tuvo beneficios sorprendentes: al final de 2017, su ganancia real fue 20.6% superior respecto del año anterior, en tanto que el PIB per cápita creció apenas 1.01%. En contraste, la reforma hacendaria sí fue más efectiva, ya que logró más que duplicar la recaudación fiscal, al pasar de un pobre 8% del PIB, en 2006, al 17%, en 2017. De todas formas, México seguía estando por debajo del promedio de América Latina en esta materia, pues el porcentaje regional fue del 22.7%.

La reforma del sistema de justicia penal se planteó desde 2008, pero fue en 2016 cuando se puso en marcha. Se trató, efectivamente, de un sistema nuevo, el acusatorio, que sustituyó los juicios escritos por los orales. Esto significó un cambio histórico y sustantivo. En su arranque, el nuevo sistema

⁴⁶ *Forbes México*, 6 de abril de 2018.

⁴⁷ Judith Mariscal, *Estudio sobre el mercado de televisión abierta*, México, Telecom / CIDE, 2011, p. 25.

⁴⁸ <http://www.opencap.mx/bancarizacion-en-mexico-2018/> (consulta de noviembre de 2018).

mostró que, en efecto, los procesos ya eran más ágiles, transparentes y con mejores resultados, aunque la nueva modalidad jurídica iba a requerir de un tiempo largo para llegar a ser plenamente efectiva, especialmente por la falta de personal calificado en las fiscalías y en la policía.⁴⁹

Donde el fracaso del compromiso reformista inicial de EPN resultó mayor y más visible fue en el combate a la corrupción, a la violencia criminal y a la inseguridad. En el primer renglón, ni siquiera se intentó realmente llevar a la práctica el prometido combate a los corruptos. Por lo que hace a la disminución de la violencia desatada por el crimen –el organizado y el común–, la estrategia simplemente se concretó a mantener y continuar con las políticas heredadas del sexenio anterior y, desde luego, se tuvieron los mismos resultados.

Al arranque de su gobierno, EPN anunció que él y un grupo de políticos relativamente jóvenes que le acompañaban eran la encarnación de un “nuevo PRI”. Entre estos supuestos representantes de la renovación, se encontraba un puñado de gobernadores de estados donde este partido se había mantenido ininterrumpidamente en el poder y que habían sido un gran apoyo en la campaña de EPN: Javier Duarte, en Veracruz; César Duarte, en Chihuahua, y Roberto Borge, en Quintana Roo. Para 2017, esa “tercia de ases” eran ya exgobernadores y, también, símbolos de la enorme corrupción del sexenio, pero no eran los únicos. De acuerdo con denuncias penales y con las investigaciones de la ASF, se sospechaba que los 22 gobernadores priistas cuyas administraciones habían coincidido con la de EPN, habían desviado ilegalmente recursos por 259 000 millones de pesos.⁵⁰ Una minoría, cinco, habían sido arrestados o tenían orden

⁴⁹ World Justice Project, México, “La nueva justicia penal en México. Avances palpables y retos persistentes”, worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2018/09/WJPMX-LaNuevaJusticiaPenalMexico_.pdf; Benito Ramírez Martínez, “El ‘fracaso’ del sistema de justicia penal acusatorio en México”, *Hechos y Derechos* (2017), núm. 40, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11440/13340>

⁵⁰ *Sin Embargo*, 22 de abril de 2017.

de aprehensión, cuatro más tenían denuncias ante la Procuraduría General de la República (PGR) y el resto se encontraban libres, aunque no enteramente de sospecha.

La imagen misma de EPN quedó tocada por el tema de la corrupción tras un reportaje de noviembre de 2014, elaborado por un grupo de periodistas del equipo de Carmen Aristegui, que dejó al descubierto que una residencia en las Lomas de Chapultepec, en la Ciudad de México, valuada en siete millones de dólares, había sido construida según especificaciones de y para el presidente y su familia por un contratista ligado de tiempo atrás a la obra pública del Estado de México y que, en ese momento, era también parte del grupo que construiría el tren Ciudad de México-Querétaro: Juan Armando Hinojosa Cantú (Grupo Higa).⁵¹ Tras el reportaje, el proyecto del tren rápido se canceló, pero Aristegui y su grupo perdieron el espacio radiofónico que ocupaban en la empresa MVS.⁵² Más tarde, una Secretaría de la Función Pública encabezada por un personaje del propio equipo del presidente, Virgilio Andrade, declaró a EPN libre de cualquier conflicto de intereses relacionado con la mansión. Sin embargo, para entonces el llamado “escándalo de la Casa Blanca” había dejado ya una marca indeleble en la legitimidad de EPN y su gobierno. Con anterioridad, el PAN había hecho públicas unas grabaciones que ponían al descubierto el uso puntual de programas federales de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) –los de la Cruzada contra el Hambre– para inducir el voto de los veracruzanos a favor del PRI.⁵³ Un ejemplo similar, conocido como la “Estafa Maestra”, se puso posteriormente al descubierto; en ese caso, las operaciones involucraron contratos por 7000 millones de pesos y se efectuaron entre secretarías de Estado, universidades públicas y

⁵¹ Daniel Lizárraga *et al.*, *La casa blanca de Peña Nieto. La historia que cimbró un gobierno*, México, Grijalbo, 2015.

⁵² *Loc. cit.*

⁵³ “El PAN acusa al gobierno de Peña de usar recursos con fines políticos”, *Expansión*, 17 de abril de 2013, expansion.mx/nacional/2013/04/17/el-pan-acusa-al-gobierno-de-pena-de-usar-recursos-con-fines-politicos

empresas inexistentes para, finalmente, desviar los recursos a las arcas del PRI.⁵⁴ En gran medida fue la percepción pública de una corrupción generalizada y sin castigo el factor que contribuyó a la derrota electoral del partido en el gobierno en julio de 2018.

En medio de una atmósfera pública que demandaba medidas efectivas contra la corrupción –definida oficialmente como “el abuso del poder en beneficio propio”–, en 2014 se propuso la creación de una fiscalía anticorrupción completamente independiente de la presidencia. En mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que creaba el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).⁵⁵ Sin embargo, pese a lo urgente y serio del tema, y aunque se dio forma a la estructura del sistema, el gobierno de EPN llegó a su final sin que ese fiscal hubiera podido ser nombrado.

La inseguridad y la violencia fueron una de las peores herencias que recibió EPN del sexenio de Felipe Calderón. Las ejecuciones registradas en el sexenio calderonista sumaron 83 000 y se calcularon en 25 276 los desaparecidos.⁵⁶ Para hacer frente a tamaña ola criminal –en buena medida producto de la lucha entre y contra las organizaciones de narcotraficantes, subproducto de la “guerra contra el narco” del gobierno anterior– se habilitó a la Secretaría de Gobernación (Segob) como una supersecretaría que absorbería las tareas, las fuerzas –en concreto, la PFP– y los recursos de la antigua Secretaría de Seguridad Pública.

El cambio en el organigrama del gobierno federal no logró alterar las inercias. EPN continuó con la estrategia diseñada bajo el calderonismo y Gobernación desempeñó un papel

⁵⁴ Manuel Ureste Cava *et al.*, *La estafa maestra*, México, Temas de Hoy, 2018.

⁵⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2015.

⁵⁶ *Semanario Zeta*, 23 de noviembre de 2012; *Proceso*, 30 de noviembre de 2012.

secundario en este campo. El peso de las acciones contra el narcotráfico y otros aspectos del crimen organizado, como el robo en gran escala de combustible de los ductos de Pemex, lo siguieron llevando el Ejército y la Armada. En cualquier caso, la intensidad de estas luchas no amainó. En una estadística hecha pública por el Ejército, se aceptó que entre 2007 y 2016 hubo un promedio de 1.07 encuentros armados diarios entre los efectivos de esa institución y las organizaciones criminales.⁵⁷

El empleo de los recursos humanos y materiales del gobierno con el mismo enfoque en torno al problema de la violencia del sexenio anterior llevó a resultados similares. Siguiendo las propuestas del gobierno estadounidense, las acciones de las autoridades mexicanas se enfocaron en continuar con la captura o eliminación de grandes capos⁵⁸ –cuyos casos más notorios fueron el de Joaquín “Chapo” Guzmán, uno de los jefes del llamado Cártel de Sinaloa, y el del Mayo Zambada, fugado y recapturado dos veces, y finalmente deportado y condenado en Estados Unidos–, pero un resultado no contemplado fue la proliferación de organizaciones nuevas o más pequeñas. De entre las nuevas, la más ostensible fue la del Cártel Jalisco Nueva Generación. En lo que se refiere a las organizaciones relativamente pequeñas, muchas expandieron sus actividades a campos distintos de la producción y comercialización de drogas, afectando de forma más directa a la población local: asaltos, robo de combustible, secuestros, cobro de protección, trata de personas y otras.⁵⁹

⁵⁷ *La Jornada*, 13 de mayo de 2017.

⁵⁸ Véase, al respecto, la entrevista con el general Michael Hyden, exjefe de la CIA; Dolia Estévez, “Ex director de la CIA: La agencia espía a líderes en México, ‘nunca dijimos que se dejaría de hacer’”, *Sin Embargo*, 1 de noviembre de 2018, <https://www.sinembargo.mx/01-11-2018/3490066>

⁵⁹ La bibliografía en torno al crimen organizado es numerosa, entre los trabajos recientes, se encuentran los de Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera?*, México, Grijalbo, 2015; Carmen Boullosa y Mike Wallace, *A Narco History: How the United States and Mexico Jointly Created the Mexican Drug War*, Nueva York, OR Books, 2015; Guadalupe Correa-Cabrera, *Los Zetas inc.*

De acuerdo con el registro del INEGI, entre 2013 y 2018, es decir, en el sexenio de EPN, hubo más de 156 000 homicidios en México.⁶⁰ Al concluir 2018, la intensidad de la violencia no daba señales de amainar, sino todo lo contrario: iba en aumento y la herencia recibida se legaría, de nuevo, al siguiente sexenio.

Ante la incapacidad del Estado para hacer efectivo su papel de protector de la sociedad contra la violencia criminal, en algunas de las regiones más castigadas se expandieron las organizaciones de autodefensa.⁶¹ Sería en Michoacán donde este fenómeno adquiriría mayor relevancia, por la lucha entre las agrupaciones criminales y los productores de bienes agrícolas exportables.⁶² Por las mismas razones, surgieron policías comunitarias, como la creada en 2011 en el municipio michoacano de Cherán, para defender sus bosques del crimen organizado, que se dieron a conocer a nivel nacional e internacional y se mantuvieron activas durante todo el sexenio de EPN.⁶³

Para 2013, las organizaciones criminales –la Familia, los Caballeros Templarios, la Resistencia, el Cártel Jalisco Nueva Generación– ya tenían presencia en 54 de los 113 municipios de Michoacán.⁶⁴ Ante la impotencia del gobierno estatal, el federal decidió nombrar en 2014 un responsable de coordinar la acción de las fuerzas locales y federales y reimponer la autoridad en zonas donde ya se había perdido el control te-

Criminal corporations, energy and civil war in Mexico, Austin, University of Texas Press, 2017.

⁶⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, “Datos preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios”, comunicado de prensa 347/19, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>

⁶¹ *Proceso*, 23 de junio de 2012.

⁶² José Manuel Miles Valverde, *Todos somos autodefensas: El despertar de un pueblo dormido*, México, Grijalbo, 2017.

⁶³ Véase, al respecto, Linda Pressly, “Cherán, el pueblo de México que expulsó a delinquentes, políticos y policías”, *BBC*, 17 de octubre de 2016, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37644226>

⁶⁴ *Proceso*, 3 de noviembre de 2013.

rritorial. El nombramiento recayó en Alfredo Castillo, exprocurador mexicano, quien arribó a la entidad en calidad de comisionado para el Desarrollo Integral de Michoacán. Castillo redujo el protagonismo de las autodefensas y disminuyó la capacidad de acción del crimen organizado, pero sin lograr erradicarlo. La violencia desatada por los grupos delincuenciales siguió siendo parte de la vida cotidiana en Michoacán.⁶⁵

Fue en Guerrero donde tuvo lugar el acto violento de mayor impacto político en el sexenio de EPN y lo protagonizó la policía local de Iguala en combinación con el crimen organizado. Sus reverberaciones cruzaron las fronteras de México y afectaron muy negativamente la imagen de EPN y del país. Entre la noche del 26 de septiembre de 2014 y la madrugada del 27, una acción de violencia extrema de los policías municipales de Iguala, supuestamente ordenada por un grupo de narcotraficantes locales llamado Guerreros Unidos, concluyó con un saldo de nueve muertos, 27 heridos y 43 estudiantes de la escuela normal rural Raúl Isidro Burgos, de Ayotzinapa, desaparecidos.

Los asesinatos y la desaparición forzada de los estudiantes no tuvieron la atención inicial del gobierno federal que el hecho merecía. Finalmente, la tuvo como resultado de la movilización de los padres de los estudiantes que, a su vez, detonó una movilización mayor en México y que pronto tuvo réplicas en el exterior hasta llegar a los organismos internacionales y constituir un elemento en la campaña electoral de 2018.⁶⁶

En un inicio, el gobierno y, directamente, el presidente pretendieron minimizar el asunto al tratarlo como una desaparición más en un país con miles de desaparecidos (oficialmente, para 2018 se tenía registro de 30 485 personas desaparecidas).⁶⁷ Sin embargo, como respuesta a las movilizaciones, la PGR arrestó a casi un centenar de personas –tan-

⁶⁵ José Gil Olmos, *Las batallas de Michoacán*, México, Ediciones Proceso, 2015.

⁶⁶ Anabel Hernández, *La verdadera noche de Iguala: la historia que el gobierno trató de ocultar*, México, Grijalbo, 2016.

⁶⁷ *El País*, 9 de octubre de 2018.

to policías como presuntos delincuentes, además del alcalde de Iguala y a su esposa— y en enero de 2015 presentó un informe que se conoció como “la verdad histórica”. Ahí se asentó que, por un error, el grupo delictivo que controla la zona de Iguala y, por ende, el cultivo de amapola y el trasiego de opio, confundió la toma de varios autobuses por los estudiantes —que pretendían utilizarlos para ir a la Ciudad de México y ser parte de la conmemoración de la matanza de estudiantes de 1968— con una operación de un grupo rival, los Rojos, para apoderarse de un cargamento de cocaína, y ordenaron a la policía local, que estaba a su servicio, detener la maniobra a como diera lugar, capturar a los normalistas, ejecutarlos, incinerarlos y arrojar sus restos a un río cercano.⁶⁸ Al final, esa explicación fue rechazada por los familiares de las víctimas y puesta en duda por un grupo internacional de expertos forenses. Un punto crucial en la controversia entre autoridades y familiares de los estudiantes fue que no se permitió a los investigadores entrar a las instalaciones, en Iguala, del 27 Batallón de Infantería del Ejército ni someter a interrogatorio a los mandos del batallón, no obstante que esa corporación tenía encomendadas tareas de inteligencia en la zona y varios militares fueron testigos directos de, al menos, la parte inicial del drama.

EPN llegó al fin de su sexenio sin haber podido hacer creíble la explicación oficial sobre la tragedia de Ayotzinapa y el nuevo gobierno debió comprometerse, desde antes de asumir el poder, a reabrir todo el expediente, rehacer la investigación y no concluirla hasta dejar satisfechos con el resultado a los familiares y a la opinión pública nacional e internacional.

El desastre político en que se convirtió el caso de los normalistas de Ayotzinapa, junto al escándalo de la “Casa Blanca”, la impúdica corrupción de gobernadores cercanos al presidente y una violencia e inseguridad que mostraron la incapacidad de todo el aparato de seguridad del Estado para contenerlas, se convirtieron en símbolos de la naturaleza del

⁶⁸ *La Jornada*, 28 de enero de 2015; *Excélsior*, 28 de enero de 2015.

gobierno encabezado por EPN, pero también, y sobre todo, del régimen, del que ese gobierno era el último eslabón de una cadena que tenía su origen y ancla en la consolidación de la Revolución mexicana un siglo antes.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Una conclusión respecto del proceso político mexicano que tuvo lugar durante el gobierno presidido por EPN entre 2012 y 2018, elaborada sin la perspectiva que da la distancia en el tiempo, lleva a calificar ese sexenio como el extremo final de un arco histórico que se inició con la consolidación en el poder del grupo revolucionario encabezado por Venustiano Carranza, a inicios del siglo xx, y que desembocó en la formación de un exitoso sistema autoritario basado en una presidencia con pocos contrapesos, pero sin reelección, y sostenida por un ejército de su propia creación y un partido de Estado: el PRI.

Poco a poco y acicateado por una serie de crisis –la efímera guerrilla de Ciudad Madera, el movimiento navista, el 68, la Guerra Sucia, el fracaso del modelo económico del desarrollo estabilizador, entre otras–, el régimen se vio obligado a aceptar un pluralismo cada vez más amplio. Este proceso llegó al punto en que México transitó de elecciones sin contenido a otras de carácter competitivo, aunque aún tardó en lograr resultados con plena credibilidad.

La paulatina transformación del sistema autoritario mexicano en democrático se explica, en buena medida, por otras transformaciones: la de la sociedad –urbanización, educación, comunicaciones, entre otras–, sumada a la del entorno internacional: el surgimiento de la llamada “tercera ola democrática”, la globalización y el fin de la Guerra Fría. Esos procesos llevaron al sistema priista al punto en que se vio obligado a ceder, primero, espacios políticos secundarios y, finalmente, en el año 2000, la presidencia. La cesión se hizo en favor del competidor de derecha: el PAN.

En 2012, el PRI recuperó el control de la presidencia, pero la presencia de una oposición ya arraigada, aunada a la ineficacia y corrupción de su administración, desembocó en 2018 en una segunda y más contundente derrota para un PRI que se había anunciado como “nuevo”, pero también en la derrota de una derecha que había logrado convivir con el priismo sin muchas dificultades. La fuerza que superó en las urnas al PRI, al PAN y a sus aliados, se organizó bajo las siglas de un partido de reciente creación, Morena, pero muchos de cuyos cuadros dirigentes provenían, en buena medida, de organizaciones añejas: de una fractura sufrida por el PRI en la década de los ochenta, del Partido Comunista Mexicano y de otras agrupaciones que encontraron en el liderazgo carismático de Andrés Manuel López Obrador al dirigente que los aglutinó y que, además, pudo movilizar el apoyo de un sector pluriclasiista y sin afiliación partidaria.

La síntesis aquí presentada de algunas de las políticas y circunstancias que moldearon al sexenio de EPN y los suyos no sólo resalta algunas de las razones que llevaron al fracaso el intento de hacer viable un supuesto “nuevo PRI” que, en realidad, no tuvo nada de nuevo, sino también las circunstancias que abrieron la posibilidad de que los sustitutos del peñanietismo se propusieran llevar adelante nuevas políticas sociales y económicas y, más aún, una modificación del régimen mismo. Desde luego, sólo el tiempo permitirá saber si tal empeño tuvo éxito y hasta qué punto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABOITES, Hugo, “INEE y cancelación de la reforma educativa”, *La Jornada*, 21 de julio de 2018.
- ASTORGA, Luis, *¿Qué querían que hiciera?*, México, Grijalbo, 2015.
- BARRANCO, Bernardo (coord.), *El infierno electoral. El fraude en el Estado de México y las próximas elecciones de 2018*, México, Grijalbo, 2018.

- BOULLOSA, Carmen y Mike WALLACE, *A Narco History: How the United States and Mexico Jointly Created the Mexican Drug War*, Nueva York, OR Books, 2015.
- CANTÚ, Guillermo H., *Asalto a palacio. Las entrañas de una guerra*, México, Grijalbo, 2001.
- CASAR, María Amparo y Luis Carlos UGALDE, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Grijalbo, 2018.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Ley Federal del Trabajo, propuestas de reforma, alcances y opinión pública*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2012.
- Consejo Coordinador Empresarial, CCE, “Mensaje extraordinario, aprobación de la reforma laboral”, comunicado del 13 de noviembre de 2012.
- Consulta Mitofsky, “Confianza en las instituciones, 2018”, octubre de 2018.
- Consulta Mitofsky, “Evaluación 23 trimestres de gobierno de Enrique Peña Nieto”, 11 de noviembre de 2018.
- CORREA-CABRERA, Guadalupe, *Los Zetas inc. Criminal corporations, energy and civil war in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2017.
- CRESPO, José Antonio, *2006: hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México, Random House Mondadori, 2008.
- CROWLEY, Michael, “Saving Mexico. How Enrique Peña Nieto’s sweeping reforms have changed the narrative in his narco-stained nation”, *Time*, 24 de febrero de 2014.
- “Da a conocer INE resultados del cómputo de la elección presidencial 2018” (comunicado de prensa núm. 405), México, Central Electoral, Instituto Nacional Electoral, INE, <https://centralelectoral.ine.mx/2018/07/06/da-conocer-ine-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/>
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2015.

- “El PAN acusa al gobierno de Peña de usar recursos con fines políticos”, *Expansión*, 17 de abril de 2013, expansion.mx/nacional/2013/04/17/el-pan-acusa-al-gobierno-de-pena-de-usar-recursos-con-fines-politicos
- ESTÉVEZ, Dolia, “Exdirector de la CIA: La agencia espía a líderes en México, ‘nunca dijimos que se dejaría de hacer’”, *Sin Embargo*, 1 de noviembre de 2018, <https://www.sinembargo.mx/01-11-2018/3490066>
- GIL OLMOS, José, *Las batallas de Michoacán*, México, Ediciones Proceso, 2015.
- Gobierno de la República, *Reforma educativa. Resumen ejecutivo*, www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf
- Gobierno de la República, *Reforma energética*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetical.pdf
- GÓMEZ HERMOSILLO, Rogelio, “Lucro político con la pobreza: las prácticas de compra y coacción del voto en las elecciones de 2018”, en Bernardo Barranco, *AMLO y la tierra prometida. Análisis del proceso electoral de 2018 y lo que viene*, México, Grijalbo, 2018, pp. 81-98.
- HERNÁNDEZ, Anabel, *La verdadera noche de Iguala: la historia que el gobierno trató de ocultar*, México, Grijalbo, 2016.
- HERNÁNDEZ, Rogelio, “El refugio del PRI durante la alternancia panista”, *Foro Internacional*, 55 (2015), pp. 45-82.
- Instituto Federal Electoral, IFE, Secretaría Ejecutiva, “Cifras relevantes del proceso electoral 2011-2012”, México, 28 de junio de 2012.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, “Datos preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios”, comunicado de prensa 347/19, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>
- LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio y Miguel Armando LÓPEZ LEYVA, “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”, *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (2004), pp. 761-762.

- LIZÁRRAGA, Daniel *et al.*, *La casa blanca de Peña Nieto. La historia que cimbró un gobierno*, México, Grijalbo, 2015.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, *Neoporfirismo, hoy como ayer*, México, Grijalbo, 2014.
- MARISCAL, Judith, *Estudio sobre el mercado de televisión abierta*, México, Telecom / CIDE, 2011.
- MEYER, LORENZO, RAFAEL SEGOVIA y ALEJANDRA LAJOUS, *Historia de la Revolución mexicana, periodo 1928-1934. Los inicios de la institucionalización: la política del maximato*, vol. 12, México, El Colegio de México, 1978.
- MILES VALVERDE, José Manuel, *Todos somos autodefensas: El despertar de un pueblo dormido*, México, Grijalbo, 2017.
- MONDRAGÓN QUINTANA, Juan Carlos, *Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México*, México, FLACSO, 2014.
- MORALES, Martha Gloria y Luis Alberto FERNÁNDEZ (coords.), *La elección presidencial de México, 2012. Miradas divergentes*, México, Fontamara, 2012.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, “Nota país. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, PISA, 2015. México”, <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf>
- PEREYRA, Guillermo, “México: violencia criminal y ‘guerra contra el narcotráfico’”, *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (2012), pp. 429-460.
- PÉREZ MENDOZA, Ana Lilia, *Camisas azules, manos negras: el saqueo de Pemex desde Los Pinos*, México, Grijalbo Mondadori, 2010.
- PÉREZ MENDOZA, Ana Lilia, *Pemex RIP. Vida y asesinato de la principal empresa mexicana*, México, Grijalbo, 2017.
- Pew Research Center, “Mexican President Peña Nieto’s Ratings Slip with Economic Reform”, *Global Attitudes Survey*, Q.44, primavera de 2014.
- PRESSLY, Linda, “Cherán, el pueblo de México que expulsó a delincuentes, políticos y policías”, *BBC*, 17 de octubre de 2016, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37644226>
- QUINTANAR, Héctor Alejandro, *Las raíces del Movimiento Regeneración Nacional*, México, Itaca, 2017.

- RAMÍREZ MARTÍNEZ, Benito, “El ‘fracaso’ del sistema de justicia penal acusatorio en México”, *Hechos y Derechos* (2017), núm. 40, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11440/13340>
- RAMOS, Rolando, “Impacta el periodo electoral en la aprobación del presidente”, *El Economista*, 1 de marzo de 2018, <https://www.economista.com.mx/politica/Impacta-el-periodo-electoral-en-la-aprobacion-del-presidente-20180301-0153.html>
- Resultados nacionales 2015, Lenguaje y Comunicación*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, 2015, http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/PlaneaFasciculo_9.pdf
- “Revela SNTE su membresía”, *Reforma*, 15 de mayo de 2017, citado por Mexicanos Primero, “Noticias de Hoy. Revela SNTE su membresía”, <http://mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/enterate/noticias-de-hoy/4289-revela-snte-su-membresia>
- ROLDÁN, Nayeli, “Reforma Educativa no ha mejorado la educación, dice Auditoría; SEP acepta retrasos pero resalta mejoras”, *Animal Político*, 22 de febrero de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/02/reforma-educativa-no-mejoro-escuelas/>
- Senado de la República, *Balance de las reformas estructurales* [4 tomos], México, Instituto Belisario Domínguez / Senado de la República, LXIV Legislatura, 2018.
- “Texto completo del Pacto por México”, *Animal Político*, 3 de diciembre de 2012, <https://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>
- URESTE CAVA, Manuel *et al.*, *La estafa maestra*, México, Temas de Hoy, 2018.
- VILLAMIL, Jenaro, *Cleptocracia. El nuevo modelo de corrupción*, México, Grijalbo, 2018.
- World Justice Project, México, “La nueva justicia penal en México. Avances palpables y retos persistentes”, worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2018/09/WJPMX-LaNuevaJusticiaPenalMexico_.pdf

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

Animal Político

20 de junio de 2016.

7 de julio de 2016.

Aristegui Noticias

12 de marzo de 2014.

El Economista

27 de agosto de 2018.

El Financiero

9 de diciembre de 2019.

El País

26 de junio de 2018.

9 de octubre de 2018.

Excélsior

9 de junio de 2013.

28 de enero de 2015.

Forbes México

6 de abril de 2018.

25 de abril de 2018.

La Jornada

28 de enero de 2015.

13 de mayo de 2017.

13 de agosto de 2018.

Milenio

2 de agosto de 2018.

Proceso

23 de junio de 2012.

30 de noviembre de 2012.

3 de noviembre de 2013.

22 de julio de 2018.

Semanario Zeta

23 de noviembre de 2012.

Sin Embargo

22 de abril de 2017.

LOS DETERMINANTES DE LA LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL: EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

THE DETERMINANTS OF GOVERNMENTAL LEGITIMACY;
THE ENRIQUE PEÑA NIETO ADMINISTRATION

LES FONDEMENTS DE LA LÉGITIMITÉ DU
GOUVERNEMENT SOUS LA PRÉSIDENCE
D'ENRIQUE PEÑA NIETO

MA. FERNANDA SOMUANO VENTURA

El Colegio de México

fsomuano@colmex.mx

RESUMEN: El objetivo de este estudio es explorar empíricamente los fundamentos de la legitimidad gubernamental durante la gestión de Enrique Peña Nieto. Para ello analizo, mediante datos individuales sobre percepciones y actitudes, qué determinó que los ciudadanos percibieran mayor o menor legitimidad en todo el gobierno (no sólo en el del presidente Peña Nieto) y qué factores influyeron en los cambios de dicha percepción. Con datos provenientes del Barómetro de las Américas (2012, 2014 y 2017) muestro que, tanto en 2014 como en 2017, la aprobación presidencial es el factor que tiene mayor influencia sobre la legitimidad gubernamental. Los ciudadanos que dijeron estar más satisfechos con las escuelas públicas y quienes se identificaron con el PRI también tendieron a percibir una mayor legitimidad gubernamental.

Palabras clave: legitimidad; Enrique Peña Nieto; aprobación presidencial; corrupción; México.

ABSTRACT: The objective of this study is to explore from an empirical perspective the grounds for governmental legitimacy during the administration of Enrique Peña Nieto. It uses individual perception and attitude data to analyze the factors that led citizens to perceive greater or lesser legitimacy in the government as a whole (not only that of President Peña Nieto) and which factors influence changes in this perception. With data taken from the Barómetro de las Américas (2012, 2014 and 2017), the paper shows that both in 2014 and in

2017 presidential approval is the factor that has greatest influence on governmental legitimacy. Citizens who reported greater levels of satisfaction with public schools and who identified with the PRI party also tended to perceive greater governmental legitimacy.

Keywords: legitimacy; Enrique Peña Nieto; presidential approval; corruption; Mexico.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: L'article traite des fondements de la légitimité gouvernementale sous la présidence d'Enrique Peña Nieto. On examine des données individuelles concernant la vision et l'attitude des citoyens, afin d'établir ce qui les a menés à reconnaître le président –et tout le gouvernement– comme légitime ou non, et pour quelles raisons ils auraient pu changer d'avis. L'information provenant du Barómetro de las Américas en 2012, 2014 et 2017 montre que, au cours des deux dernières années, le taux d'approbation du président est le facteur qui a l'incidence la plus profonde sur la légitimité du gouvernement dans son ensemble. Les citoyens qui ont manifesté le plus de satisfaction vis-à-vis de l'école publique et ceux qui ont déclaré leur affinité avec le PRI avaient tendance aussi à percevoir le gouvernement comme étant légitime.

Mots clefs: Légitimité; Enrique Peña Nieto; taux d'approbation du président; corruption; Mexique.

Traducción de BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: junio de 2019
Fecha de aceptación: noviembre de 2019

INTRODUCCIÓN

Hasta hace unos años parecía que la democracia en México se había aceptado mayoritariamente como la mejor forma de gobierno. Según datos de LAPOP de 2012,¹ 61.9% de los mexicanos opinaban que la democracia era mejor que cualquier forma de gobierno. No obstante, en 2014 esa cifra bajó a 58.7% y en 2017 a 46.6%.² Otros indicadores de apoyo político, como la confianza en las instituciones y la satisfacción con la democracia, tampoco muestran resultados optimistas, pues revelan que la desafección y el descontento ciudadanos se han acrecentado de manera sostenida.³ De hecho, datos de la misma encuesta de 2017 muestran que casi la mitad de los mexicanos (46.4%) desconfían de una institución fundamental para la democracia (los partidos políticos), y que sólo 3.6% están satisfechos con el funcionamiento de la democracia.

La brecha entre la aspiración demócrata de los ciudadanos (medida a partir de qué tanto valoran los ideales democráticos y desprecian las alternativas autoritarias) y la percepción de la oferta democrática (medida a partir de la satisfacción con el desempeño democrático de su país) se conoce como déficit democrático.⁴ Por lo tanto, este concepto es aplicable a los casos en los que el desempeño de una democracia no es capaz de cumplir con las expectativas ciudadanas, ya sea una agencia gubernamental en específico, algunos de los arreglos institucionales que rigen al país o el régimen en su conjunto.

¹ Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Universidad de Vanderbilt, <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>

² La suma de 5, 6 y 7 en una escala de 1 a 7, en donde 1 es muy en desacuerdo y 7 muy de acuerdo.

³ Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo (eds.), *La legitimidad como desafío democrático. Expectativas públicas, capacidades institucionales y descontentos ciudadanos en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2017.

⁴ Pippa Norris, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011.

La razón por la cual este fenómeno es importante es que, aunque algunos optimistas afirman que la insatisfacción ciudadana puede servir como catalizador del activismo político y, por ende, fortalecer los procesos democratizadores, una mayoría de estudios apunta a que el descontento con el desempeño de las democracias provoca el distanciamiento cívico de los ciudadanos. Este hecho fomenta la erosión de modos de participación política convencionales y, peor aún, genera serios riesgos de inestabilidad y colapso en regímenes débiles que no tienen fundamentos sólidos de legitimidad en sus poblaciones.⁵

La legitimidad es la condición que proporciona justificación y consentimiento a quien ejerce el poder. Ésta, como cualidad que dota al poder de autoridad moral, ratifica el “derecho a gobernar” y motiva la cooperación política.⁶ Por ende, una cuestión fundamental para entenderla es identificar y analizar de dónde surge o qué la motiva.

El objetivo de este estudio es explorar empíricamente los fundamentos de la legitimidad gubernamental durante la gestión de Enrique Peña Nieto. Este caso es relevante porque involucra a un presidente que inició su mandato con una aprobación de 55%, para caer cuatro años más tarde a menos de la mitad (25% en noviembre de 2016, de acuerdo con datos de Buendía y Laredo),⁷ hasta llegar a 18% en agosto de 2018, logrando el peor nivel de aprobación para un presidente en los últimos 30 años (Consulta Mitofsky).⁸ Por lo tanto, es particularmente interesante explorar si esos niveles de aprobación y popularidad presidencial afectaron el apoyo más general al sistema político, es decir, la legitimidad.

De este modo, en el presente texto analizo, mediante datos individuales sobre percepciones y actitudes, qué determinó

⁵ *Ibid.*

⁶ Bruce Gilley, “The Meaning and Measure of State Legitimacy: Results for 72 Countries”, *European Journal of Political Research*, 45, 3 (2006), pp. 499-525; Guillén y Monsiváis, *op. cit.*

⁷ Buendía&Laredo, <https://www.buendiyalaredo.com/>

⁸ Mitofsky, <http://www.consulta.mx/>

que los ciudadanos percibieran mayor o menor legitimidad en todo el gobierno (no sólo en el del presidente Peña Nieto) y qué factores influyeron en los cambios de esta percepción. Es importante hacer énfasis en que la legitimidad gubernamental es distinta a la popularidad presidencial. Los datos que utilizo provienen del Barómetro de las Américas, correspondientes a los años 2012, 2014 y 2017.⁹

LOS FUNDAMENTOS DE LA LEGITIMIDAD

El tema de la legitimidad ha sido recurrente en la historia del pensamiento político. Max Weber es quizá uno de los autores que vienen primero a la mente cuando se piensa en ese concepto y, aunque no define la legitimidad como tal, su trabajo permite inferir una noción del término. Primero, para Weber toda legitimidad está basada en determinadas valoraciones que, sin ser inalterables, tienen cierta permanencia temporal. Segundo, tales valoraciones o creencias tienen el carácter de verdaderas para una sociedad política. Tercera, la legitimidad otorga mayores probabilidades de estabilidad a las organizaciones.¹⁰

Un reto elemental de las democracias exitosas es la construcción de legitimidad de sus instituciones y procesos. Diversos académicos han desarrollado teorías para explicar la legitimidad del Estado, y el trabajo empírico para demostrar las consecuencias de dicha legitimidad ha sido menor.¹¹ Estos autores han afirmado que el ejercicio del poder exige cierto grado de cooperación de aquellos sobre quienes se ejerce. La autoridad impuesta mediante la coerción o la violencia se

⁹ El Barómetro de las Américas... (base de datos), 2012, 2014 y 2017, *op. cit.*

¹⁰ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1964.

¹¹ David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, Wiley, 1965; Pierre Englebort, *State legitimacy and development in Africa*, Boulder, Lynne Rienne, 2002; Max Weber, "Legitimacy Politics and the State", en W. Conolly (ed.), *Legitimacy and the State*, Nueva York, University Press, 1984.

cuestionará permanentemente y, por lo tanto, será inestable mientras no consiga generar lealtad y apoyo. La legitimidad entonces proporciona a la autoridad el consenso necesario para asegurar la obediencia de la población sin que sea preciso utilizar la fuerza.¹²

El análisis empírico de la legitimidad que hacen la ciencia política y la sociología contemporáneas se ha desarrollado en el campo delimitado justamente por la teoría de Weber,¹³ para quien la legitimidad está asociada con la probabilidad que tienen los tipos de dominación de generar acatamiento a un mandato determinado, basando su efectividad en la creencia acerca de las razones de dicha legitimidad.¹⁴

La idea de legitimidad puede utilizarse para referirse a líderes políticos, al régimen, al gobierno o al Estado.¹⁵ Lipset, por ejemplo, propone que “la legitimidad comporta la capacidad de un sistema político de generar y mantener la creencia de que las instituciones existentes son las más apropiadas para una sociedad”.¹⁶ Por su parte, Easton la define como actitudes ciudadanas, específicamente “la convicción de que es correcto y propio obedecer a las autoridades y acatar las leyes por las cuales se rige el régimen”.¹⁷ Parte de la importancia de analizar la legitimidad democrática permite estudiar las causas y consecuencias del apoyo que una sociedad manifiesta hacia la autoridad y el gobierno.

Sin embargo, como señala el propio Easton, dada su respetable historia como concepto central en la ciencia política, la legitimidad estatal todavía no recibe la atención que

¹² Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, p. 92; Guillén y Monsiváis, *op. cit.*

¹³ *Loc. cit.*

¹⁴ Max Weber, *Economía y sociedad*, *op. cit.*

¹⁵ Bruce Gilley, “The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries”, *International Political Science Review*, 27, 1 (2006), pp. 47-71.

¹⁶ Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *The American Political Science Review*, 53, 1 (1959), p. 86.

¹⁷ David Easton, *A Framework of Political Analysis*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1965.

merece en la investigación empírica.¹⁸ De hecho, la literatura que analiza los factores que moldean las percepciones que los individuos tienen sobre ésta es escasa.

Entender, desde el punto de vista teórico, las consecuencias de la legitimidad estatal es muy importante, pero analizarla como variable dependiente y explorar qué lleva a un ciudadano a confiar más o menos en el Estado, o a considerarlo más o menos legítimo es crucial. Estudiar las fuentes de legitimidad y confianza en el Estado, particularmente en contextos en que los legados autoritarios han deteriorado su reputación, puede ayudar a determinar las probabilidades de que el apoyo sea duradero o se resquebraje en el corto o mediano plazo.¹⁹

Así, podemos afirmar que el concepto de legitimidad es teóricamente muy rico, pero poco estudiado empíricamente, en especial porque el apoyo difuso al sistema es difícil de medir.²⁰ Este apoyo es distinto de la popularidad de gobernantes o el apoyo a políticas específicas. La legitimidad es claramente un concepto multidimensional que en principio no puede capturarse por completo mediante una sola pregunta de una encuesta o cuestionario y, en general, no existe una medida aceptada para medirlo. David Beetham intenta capturar ese carácter al afirmar que se compone de tres dimensiones: las reglas que definen cómo se obtiene y ejerce el poder público, el reconocimiento público de la validez de esas reglas y la aceptación popular de su funcionamiento, y la expresión de acuerdo mediante comportamientos congruentes con las normas e instituciones prevalecientes.²¹

Otros estudios que han aceptado la multidimensionalidad del concepto han utilizado diferentes medidas de “legitimi-

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Danielle Carter, *Sources of State Legitimacy in Contemporary South Africa: a Theory of Political Goods*, Documento de trabajo núm. 134, Afrobarometer, 2011.

²⁰ Andrew Nathan, *Political Culture and Diffuse Regime Support in Asia. Working Paper Series 43*, Taipei, Asia Barometer Project Office, 2007, p. 3.

²¹ David Beetham, *The Legitimation of Power*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

dad”. En su estudio sobre modernización y cambio cultural, por ejemplo, Inglehart y Welzel lo miden como confianza institucional (evaluada en diversas instituciones gubernamentales).²² Otros estudios más recientes que también intentan calcularla, recurren a la medición de confianza o apoyo a las instituciones y van más allá al considerar también la satisfacción ciudadana con el régimen democrático.²³

En su trabajo seminal sobre el concepto de apoyo político, Easton sugiere que es multidimensional y puede dividirse en dos categorías: “específico y difuso”. El primero se refiere al tipo de evaluaciones ciudadanas relacionadas con las autoridades políticas y sus acciones. El segundo se refiere a características o aspectos del sistema. La legitimidad es un apoyo “difuso”²⁴ y, en cierto sentido, “refleja el hecho de que de una manera vaga o explícita [una persona] vea estos objetos [autoridades o régimen] como acordes con sus principios morales, su propio sentido de lo que es adecuado y correcto en la esfera política”.²⁵ Por ello, es razonable asumir que, cuando consideramos que un estado de cosas es moralmente correcto, es muy probable que lo juzguemos en términos muy favorables.

Easton propone tres tipos de fuentes que se asocian con la percepción que un individuo tiene sobre la legitimidad de una autoridad o régimen: 1) ideológicas, que se refieren a la convicción moral sobre la validez del régimen o la autoridad; 2) estructurales, respecto a la creencia en la validez de las estructuras y normas; 3) personales, tienen que ver con las características de las personas que fungen como autoridades. En este trabajo, me valgo de esta tipología para construir una medida de legitimidad gubernamental.

²² Ronald Inglehart y Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change, and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2005.

²³ Yun-han Chu *et al.*, “Public Opinion and Democratic Legitimacy”, *Journal of Democracy*, 19, 2 (2008), p. 77.

²⁴ David Easton, “A Re-assessment of the Concept of Political Support”, *British Journal of Political Science*, 5, 4 (1975), pp. 435-457.

²⁵ *Loc. cit.*

LA VARIABLE DEPENDIENTE ¿CÓMO SE MIDE LA LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL?

Partiendo de los tres tipos de fuentes de legitimidad propuestos por Easton, y con el fin de llevar el análisis al gobierno de Peña Nieto, decidí usar la valoración ciudadana de la democracia como mejor forma de gobierno y el orgullo por el sistema político como las medidas de la fuente ideológica de la legitimidad. Utilicé el respeto a las instituciones como la medida de la fuente estructural de la legitimidad y, finalmente, la confianza en el presidente para medir la fuente personal; en este último caso, asumiendo que los lazos de confianza se establecen, por lo general, con personas específicas (debido a las cualidades que muestran) y no con instituciones, que por definición son impersonales.

A continuación, presento la evolución de estos cuatro indicadores de 2012 a 2017. Como puede verse en el cuadro 1, los cuatro indicadores muestran una clara tendencia a la baja, y en algunos es francamente preocupante.

CUADRO 1
Evolución de indicadores relacionados con la legitimidad gubernamental (porcentajes)

	2012	2014	2017
<i>Fuentes ideológicas</i>			
1. Valoración de la democracia como mejor forma de gobierno	24.4	25.9	14.4
2. Orgullo por el sistema político	13.3	9.5	9.2
<i>Fuentes estructurales</i>			
3. Respeto por las instituciones	20.9	20.0	15.8
<i>Fuentes personales</i>			
4. Confianza en el presidente	14.9	7.8	4.8

Fuente: LAPOP 2012, 2014 y 2017.

El 2012 fue año de elecciones y de cambio de gobierno, pues el 1 de diciembre de ese año asumió la presidencia Enrique Peña Nieto. Aunque la elección mostró que la gente quería un cambio de rumbo en las políticas del país, Felipe Calderón terminó su periodo con alrededor de 53% de aprobación presidencial (según datos de una *poll de polls*, promedio de diversas encuestas: Buendía y Laredo; Parametría; GEA-ISA;²⁶ Consulta Mitofsky) y Enrique Peña comenzó con un porcentaje similar. En cambio, para 2014 ya era otra historia. Ese año coincide con dos situaciones que dañaron ampliamente la imagen del entonces presidente. El escándalo de la “Casa Blanca” (noviembre de 2014) y la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa (septiembre de 2014). El primer caso devino en una investigación oficial por conflicto de interés, en el que un equipo de periodistas denunció la compra de una mansión de siete millones de dólares por Angélica Rivera –esposa del presidente– a una compañía de Grupo Higa, empresa con la que se habían tenido contratos de obra pública durante la gubernatura de Peña Nieto en el Estado de México entre 2005 y 2011. Aunque el presidente, su esposa y el secretario de Hacienda fueron exonerados, el resultado de la investigación fue muy cuestionado por ciudadanos y políticos de oposición y tuvo un impacto muy negativo sobre la popularidad del presidente.

El caso de los 43 estudiantes desaparecidos se refiere a una serie de episodios de violencia ocurridos la noche del 26 y la madrugada del 27 de septiembre de 2014, en los que la policía municipal y estatal de Iguala, Guerrero, persiguió y atacó a estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, a quienes acusaba de haber tomado un autobús de forma ilegal en la terminal local. En el ataque resultaron nueve personas fallecidas, 43 estudiantes desaparecidos y 27 heridos. La ineficacia de las autoridades para encontrar a los responsables de la desaparición de los normalistas, las contradiccio-

²⁶ Parametría, <https://www.parametria.com.mx/>; GEA-ISA, <http://estructura.com.mx/gea>

nes en las que cayeron y las incongruencias de la investigación provocaron gran indignación en los padres de las víctimas y en la población en general, lo que a su vez generó fuerte desaprobación del desempeño del presidente y el gobierno en todos sus niveles.

Durante 2017 ocurrieron, asimismo, al menos dos escándalos de corrupción que estuvieron muy presentes durante varias semanas en la opinión pública. El primero estuvo relacionado con un socavón de ocho metros de diámetro y 16 de profundidad que ocasionó la muerte de dos personas en la autopista Cuernavaca-Ciudad de México. El sobrecosto de la obra de infraestructura que se acababa de inaugurar y la indiferencia con la que se recibieron las quejas de vecinos, que detectaron que un muro de la carretera estaba a punto de colapsar, hicieron que este caso generara gran indignación en la población.

El segundo caso fue la publicación de varias revelaciones que señalaban a Emilio Lozoya, exdirector de Pemex, como uno de los funcionarios que habían recibido sobornos millonarios de la constructora brasileña Odebrecht. Una segunda acusación sugería que el dinero que esta empresa había dado a Lozoya cuando trabajaba en el equipo de Peña Nieto había sido donado de manera ilegal a la campaña presidencial. En ese momento, Lozoya rechazó todas las acusaciones, pero el efecto en la opinión pública fue claramente muy negativo para el gobierno.

A partir de los cuatro indicadores incluidos en el cuadro, construí un índice de legitimidad gubernamental, que obtuve mediante un análisis de componentes principales.²⁷ En el

²⁷ El análisis de componentes principales (ACP) es una técnica estadística que transforma de manera lineal un conjunto original de variables en un conjunto más pequeño de variables no correlacionadas que representan la mayor parte de información de las variables originales. El ACP es particularmente útil para reducir la dimensionalidad de un grupo de datos. Los primeros componentes principales describen la mayor parte de la varianza de los datos (más cuanto más correlacionadas estuvieran las variables originales). Véase George H. Dunteman, *Principal Component Analysis*, Newbury Park, Sage, 1989.

caso del concepto que nos ocupa, el método permite reducir cuatro variables a una sola que las contiene. El primer componente extraído por este método fue el que utilicé como el índice de legitimidad (debido a que explica la mayor parte de la varianza del conjunto original de variables (50.08 para el índice de 2014 y 49.82% para el índice de 2017). Para comprobar la consistencia de los índices, hice una prueba de Alpha de Cronbach para cada año y obtuve un valor de .658 y .654 respectivamente, lo cual muestra que ambos índices tienen un grado de fiabilidad y congruencia interna suficiente (véase anexo 1).

LOS DETERMINANTES DE LA LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL

Como he mencionado anteriormente, hay pocos estudios empíricos que analicen los determinantes de la legitimidad gubernamental. La literatura existente parece coincidir en que son tres tipos de factores los que inciden en los niveles de legitimidad estatal: los atributos individuales de los ciudadanos, las actitudes, valores y experiencias de aquéllos en el nivel microsocia y la actuación o desempeño del gobierno y del sistema político en el nivel macro. Es más probable que los ciudadanos evalúen positivamente un gobierno más eficiente y un mejor desempeño económico.²⁸ Se presupone, asimismo, que factores de largo plazo influyen en un tipo de apoyo más difuso, en cambio, los de corto plazo tienen un mayor efecto sobre un apoyo más específico.²⁹

Siguiendo a Booth y Seligson, dividí los factores que determinan el grado de la legitimidad estatal en micro y macro-

²⁸ Goran Hayen y Michael Bratton (eds.), *Governance and Politics in Africa*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1992; Larry Jay Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*, Nueva York, Henry Holt and Company, 2008.

²⁹ John A. Booth y Mitchell Seligson, *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

sociales.³⁰ Los primeros son exclusivos de los individuos e incluyen sus características socioeconómicas, demográficas, de actitudes y experiencias. Los determinantes macro-sociales incluyen variables contextuales y de evaluación del desempeño, que forman las bases de las normas de la legitimidad que desarrollan los individuos. En este trabajo analicé ambos grupos de factores y desarrollé diversos modelos estadísticos para tratar de evaluar su impacto.

Los factores microsociales

Quizá porque la legitimidad de un sistema político se refiere primordialmente al aparato estatal o a un gobierno particular, y porque la mayoría de los estudios que se han hecho han considerado datos agregados a nivel nacional, se ha dado menos atención a características individuales demográficas y se ha puesto mayor énfasis en variables actitudinales y de cultura política.³¹ No obstante, variables como sexo, edad, religión, educación o nivel socioeconómico es probable que incidan en el proceso de construcción o percepción de legitimidad y confianza de los individuos. Se puede pensar, por ejemplo, que los niveles de educación formal brindan mayores habilidades a los ciudadanos para evaluar las políticas implementadas por un régimen y que, por lo tanto, las percepciones sobre la legitimidad del régimen sean bajas si el desempeño gubernamental es deficiente. Al contrario, aquellos individuos que tienen menos educación formal pudieron haber asimilado mejor una educación nacionalista en la escuela y, por ende, tener menor capacidad para hacer un análisis crítico del gobierno y su trabajo. Por ejemplo, en Estados Unidos, Cole y sus coautores reportan que el apoyo al gobierno federal se incrementa de manera notable entre

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

individuos blancos, republicanos, y graduados universitarios en 2002.³²

En el caso del nivel socioeconómico, es plausible pensar que alguien con un alto nivel de recursos debiera generar una evaluación más positiva sobre la economía y las instituciones de un gobierno. Por el contrario, individuos menos favorecidos económicamente tenderán a una peor visión del desempeño gubernamental. Asimismo, es plausible que aquellos ciudadanos que reciben apoyos del gobierno lo perciban más legítimo que quienes no los reciben. Variables tales como el sexo o la edad también es probable que intervengan en las visiones y percepciones que los ciudadanos tienen sobre su gobierno.

En relación con la variable del sexo, es probable que las mujeres –al ser menos favorecidas por las políticas sociales que los hombres– tengan menores niveles de aprobación del gobierno y, por lo tanto, menos confianza en él. No obstante, hay estudios que muestran que las mujeres tienden a confiar más que los hombres en las personas e instituciones.³³

En el caso de la edad, es probable que los ciudadanos más jóvenes se involucren menos en cuestiones políticas, porque su interés es menor. También es plausible que experimenten tasas más altas de desempleo que individuos mayores y reciban menores salarios que otros grupos de edad. Por lo tanto, es posible esperar que los jóvenes tengan peores evaluaciones

³² Richard L. Cole, John Kincaid y Andrew Parkin, “Public Opinion on Federalism in the United States and Canada in 2002: The Aftermath of Terrorism”, *Publius*, 32, 4 (2002), p. 139. La revisión de la literatura revela que, en general, conforme mayor es el ingreso o el nivel de escolaridad de un individuo, menor es la confianza que tiene en el gobierno. Asimismo, varios estudios afirman que las mujeres tienden a confiar más que los hombres. Ver Najwa Sado Safadi y Margaret Lombe, “Exploring the Relationship Between Trust in Government and the Provision of Social Services in Countries of the Global South: The Case of Palestine”, *Journal of Social Service Research*, 37,4 (2011), pp. 403-411.

³³ Instituto Federal Electoral (IFE) y El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, IFE, El Colegio de México, 2014.

y menos confianza en el gobierno y las instituciones que otros grupos.

Además de las variables sociodemográficas, es posible pensar que existen variables relacionadas con actitudes ciudadanas que pueden tener efecto en los niveles de confianza institucional. Estas variables son: la confianza interpersonal, que diversos estudios relacionan con la confianza institucional; la identificación partidista, porque es posible pensar que la identificación con un partido político puede influir en la confianza y apoyo del individuo al gobierno. Un individuo que se identifica con el partido gobernante tiene mayor probabilidad de apoyarlo que uno que se identifique con un partido de la oposición.

Recientemente ha habido estudios que muestran que la experiencia de los ciudadanos en su trato con instituciones gubernamentales o sus representantes (corrupción) o haber sido víctimas de algún delito pueden también ser factores que afecten su respaldo al gobierno. Evidentemente, quienes han vivido un episodio de corrupción que lo involucre, tenderán a una opinión más negativa de éste.³⁴

Los factores macrosociales

Por último, como mencioné anteriormente, los factores macrosociales tienen que ver con variables del contexto en el que están inmersos los ciudadanos y con la evaluación de diversas facetas del quehacer gubernamental, tales como los servicios de educación y salud, por citar algunas. Es posible que el de-

³⁴ Ver Chad Kiewit de Jonge, “Corruption as a Mobilizing Grievance”, documento presentado en el congreso de la Latin American Studies Association, de 2009, Río de Janeiro, Brasil, 11 al 14 de junio de 2009; Regina Bateson, “Crime Victimization and Political Participation”, *The American Political Science Review*, 106, núm. 3 (2012), pp. 570-583; Michelle Benson y Thomas Rochon, “Interpersonal Trust and the Magnitude of Protest. A Micro and Macro Level Approach”, *Comparative Political Studies*, 37, núm. 4 (2004), pp. 435-457.

sempañó gubernamental tenga un efecto importante sobre las variables dependientes. Como mencioné anteriormente, existe todo un enfoque que relaciona el desencanto ciudadano con la democracia y la capacidad de los gobiernos de proveer servicios y bienes públicos de manera eficiente. Con un gobierno más eficiente y con mejor desempeño económico es más probable que los ciudadanos lo evalúen positivamente.³⁵

ANÁLISIS ESTADÍSTICO

Con el fin de encontrar qué factores son los que tienen mayor efecto sobre el índice de legitimidad gubernamental que construí, desarrollé dos modelos de regresión lineal, uno para 2014 y otro para 2017. Los datos provienen del Barómetro de las Américas. No incluí un tercer modelo para 2012 porque la encuesta se levantó en octubre de ese año, por lo que, aunque Peña Nieto ya era presidente electo, aún no asumía funciones. Con base en lo expuesto anteriormente, incluí variables sociodemográficas y otras que intentan representar factores micro y macrosociales.³⁶

El modelo de 2014 muestra que la aprobación presidencial es la variable que tiene mayor efecto sobre el índice de legitimidad gubernamental; como era de esperarse, a mejor evaluación presidencial, la legitimidad del gobierno es mayor. De las otras tres variables que incluimos como factores macrosociales, una mayor satisfacción del ciudadano con las escuelas públicas también aumenta este índice. De acuerdo con lo esperado, una mayor percepción ciudadana de corrupción en los funcionarios públicos afecta de manera negativa la legitimidad gubernamental. En cambio, la satisfacción con los servicios de salud no presenta impacto estadísticamente significativo sobre la variable dependiente.

³⁵ Goran Hayen y Michael Bratton (eds.), *Governance and Politics in Africa*, Boulder, Lynne Reinner Publishers. 1992; Larry Jay Diamond, *The Spirit of Democracy...* *op. cit.*

³⁶ El fraseo de las preguntas utilizadas para la construcción de variables se presenta en el anexo 2.

CUADRO 2
Determinantes de la legitimidad gubernamental (2014)

	<i>B</i>	<i>Beta estándar</i>	<i>Sig.</i>
<i>Factores microsociales</i>			
Sexo	.012 (.050)	.006	.803
Edad	.004** (.002)	.057	.039
Escolaridad	.003 (.007)	.012	.678
Situación económica familiar	-.001 (.035)	-.001	.984
Se identifica con el PRI	.214*** (.074)	.075	.004
Confianza interpersonal	.096*** (.030)	.079	.001
Policía solicitó soborno	-.179*** (.067)	-.072	.008
Empleado público solicitó soborno	-.157* (.091)	-.046	.085
Soldado solicitó soborno	-.033 (.206)	-.004	.871
Recibe apoyo gubernamental	.018 (.063)	.007	.776
Víctima de algún delito en los últimos 12 meses	-.123** (.058)	-.053	.036
<i>Factores macrosociales</i>			
Percepción de corrupción en el gobierno	-.062** (.030)	-.051	.043
Aprobación del desempeño del presidente	.407*** (.026)	.429	.000
Satisfacción con escuelas públicas	.101*** (.040)	.069	.011
Satisfacción con servicios de salud	.018 (.035)	.014	.610
Constante	-1.644*** (.224)		.000
N= 1188			
R ² = .303			

*p < .10, **p < .05, ***p < .001. Regresión lineal múltiple.

De acuerdo con los resultados del modelo, entre los factores microsociales, la confianza interpersonal, seguida de la identidad partidista y la experiencia de intento de soborno por un policía son los factores que mayor efecto tienen sobre la legitimidad gubernamental. En el caso de los dos primeros, el impacto sobre ésta es positivo. El aumento en la confianza interpersonal y el hecho de identificarse con el PRI coincide con un aumento en este índice. El haber sufrido un intento de soborno por un policía, como era de esperarse, tiene el efecto contrario; haber sido víctima de algún delito o experimentado un intento de soborno de un empleado público también tienen un impacto negativo estadísticamente significativo sobre el índice de legitimidad gubernamental.

De las variables sociodemográficas, sólo la edad tiene un efecto sobre la variable dependiente. Conforme aumenta la edad de los ciudadanos es mayor la legitimidad percibida.

Los resultados para 2017 son similares a los obtenidos para 2014. En este modelo, dos factores de los que denominamos macrosociales tienen mayor efecto sobre el índice de legitimidad gubernamental. En este caso, los ciudadanos que tienen una percepción mayor de corrupción de los funcionarios públicos perciben que ésta es menor. En cuanto a la aprobación presidencial, ésta tiene una relación positiva con este índice: como era de esperarse, una mayor aprobación del presidente coincide con una mayor percepción de legitimidad en el gobierno.

Haber sido víctima de algún delito tiene una relación negativa con el índice de legitimidad, mientras que la satisfacción con las escuelas públicas, el identificarse con el PRI y la confianza interpersonal son los factores microsociales que tienen mayor efecto positivo sobre esta percepción. De las variables socioeconómicas, sólo la edad y la situación económica familiar afectan la impresión que los ciudadanos tienen sobre el gobierno: conforme aumenta la edad y mejora la situación económica familiar, los ciudadanos perciben una mayor legitimidad en el gobierno.

CUADRO 3
Determinantes de la legitimidad gubernamental (2017)

	<i>B</i>	<i>Beta estándar</i>	<i>Sig.</i>
<i>Factores microsociales</i>			
Sexo	-.002 (.051)	-.001	.970
Edad	.003* (.002)	.046	.091
Escolaridad	-.005 (.007)	-.021	.452
Situación económica familiar	.062** (.031)	.053	.044
Se identifica con el PRI	.497*** (.116)	.106	.000
Confianza interpersonal	.084*** (.027)	.077	.002
Policía solicitó soborno	-.077 (.067)	-.034	.252
Empleado público solicitó soborno	-.119 (.087)	-.039	.175
Soldado solicitó soborno	.041 (.167)	.006	.805
Recibe apoyo gubernamental	.112* (.060)	.046	.063
Víctima de algún delito en los últimos 12 meses	-.309*** (.054)	-.148	.000
<i>Factores macrosociales</i>			
Percepción de corrupción en el gobierno	-.291*** (.028)	-.269	.000
Aprobación desempeño del presidente	.097*** (.016)	.153	.000
Satisfacción con escuelas públicas	.184*** (.037)	.132	.000
Satisfacción con servicios de salud	.079*** (.033)	.064	.017
Constante	-.112 (.247)		.651
N= 1226			
R2= .279			

*p < .10, **p < .05, ***p < .001. Regresión lineal múltiple.

DISCUSIÓN Y CONSIDERACIONES FINALES

La legitimidad se ha definido tradicionalmente como un atributo del Estado que consiste en que una parte importante de su población considera que las leyes que la rigen son las correctas y las obedecen, sin que sea necesario el uso de la fuerza estatal.

La legitimidad es, según Easton, una forma de apoyo difuso que refleja sólidos lazos de lealtad o afecto hacia el sistema, a diferencia del apoyo específico que se refiere a la evaluación de las acciones de ciertas autoridades.³⁷ Tras reconocer la multidimensionalidad de este concepto, en este capítulo traté de analizar los factores que afectan las percepciones ciudadanas sobre la legitimidad gubernamental en México, medida con un indicador compuesto por cuatro variables: valoración de la democracia como mejor forma de gobierno, sentimiento de orgullo por el sistema político, respeto por las instituciones y acuerdo con el sistema legal y la valoración de la democracia.

Con datos de la Encuesta LAPOP (2014 y 2017) construí dos modelos multivariados que mostraron que, en ambos años, una combinación de factores macrosociales y microsociales determina la percepción que tienen los ciudadanos sobre la legitimidad gubernamental. Es interesante comprobar que la legitimidad tiene distintas dimensiones y diversos determinantes en distintos niveles de análisis. Es decir, las percepciones de los ciudadanos sobre la legitimidad del Estado dependen de sus características y actitudes individuales, pero también de elementos contextuales relacionados con la evaluación de las tareas de los gobiernos.

Los datos muestran que, en ambos años, la aprobación presidencial es el factor con mayor influencia sobre la legitimidad gubernamental. Los ciudadanos que dijeron estar más satisfechos con las escuelas públicas y quienes se identificaron con el PRI también tendieron a percibir que ésta

³⁷ David Easton, “A Re-assessment...”, art. cit.

es mayor. Por el contrario, quienes tuvieron una experiencia de intento de soborno por un policía, quienes observaron mayores niveles de corrupción entre los empleados públicos o quienes fueron víctimas de un delito tendieron a evaluar de peor manera la legitimidad del gobierno. El impacto de la percepción ciudadana de la corrupción fue especialmente importante en 2017, muy probablemente por todos los escándalos que se fueron acumulando en el sexenio de Peña Nieto. De acuerdo con las expectativas, los jóvenes mostraron peores evaluaciones de la legitimidad gubernamental que otros grupos etarios en ambos años. Es decir, la percepción de ésta depende no solamente de las experiencias personales de los ciudadanos (que pueden incluir su interacción con funcionarios públicos), sino también de apreciación general de cómo el gobierno realiza su trabajo.

El hecho de que la legitimidad dependa de manera importante del desempeño del gobierno claramente tiene ventajas. Un buen desempeño generará mayores niveles de legitimidad para el régimen. Los resultados que obtuve indican que el desempeño del gobierno en relación con la educación pública es lo que más valoran los ciudadanos. Sin embargo, lo contrario también es cierto. Este estudio prueba cómo los escándalos de corrupción y la ineficacia del gobierno tuvieron un claro efecto negativo en el índice de legitimidad durante el sexenio de Peña Nieto. Además, muestra empíricamente que el nivel de legitimidad se ve influido por la evaluación que los ciudadanos hacen de agencias estatales específicas encargadas de educación, salud y seguridad pública. La pregunta que queda sin respuesta es: ¿en qué momento la insatisfacción por el desempeño de los gobernantes o autoridades específicas se convierte en ilegitimidad del régimen? Responder esta pregunta es un desafío para una nueva investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- BATESON, Regina, “Crime Victimization and Political Participation”, *The American Political Science Review*, 106, núm. 3 (2012), pp. 570-583.
- BEETHAM, David, *The Legitimation of Power*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.
- BEHREND, Jaqueline, “The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed games in Argentina”, *Latin American Research Review* 46, 1 (2011), pp. 150-176.
- BENSON, Michelle y Thomas ROCHON, “Interpersonal Trust and the Magnitude of Protest. A Micro and Macro Level Approach”, *Comparative Political Studies*, 37, núm. 4 (2004), pp. 435-457.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.
- BOOTH, John A. y Mitchell SELIGSON, *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.
- BUNCE, Valerie, “Comparative Democratization. Big and Bounded Generalizations”, *Comparative Political Studies*, 33, 6-7 (2000), pp. 703-734.
- CARTER, Danielle, *Sources of State Legitimacy in Contemporary South Africa: a Theory of Political Goods*, documento de trabajo núm. 134 de Afrobarometer, 2011.
- CHANLEY, Virginia A., Thomas J. RUDOLPH y Wendy M. RAHN, “The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time-Series Analysis”, *Public Opinion Quarterly*, 64, 3 (2000), pp. 239-256.
- CHU, Yun-han, Michael BRATTON, Marta LAGOS, Sandeep SHASTRI y Mark TESSLER, “Public Opinion and Democratic Legitimacy”, *Journal of Democracy*, 19, 2 (2008), pp. 74-87.
- COLE, Richard L., John KINCAID y Andrew PARKIN, “Public Opinion on Federalism in the United States and Canada in 2002: The Aftermath of Terrorism”, *Publius*, 32, 4 (2002), pp.123-148.
- DIAMOND, Larry Jay, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*, Nueva York, Henry Holt and Company, 2008.

- DINCECCO, Mark y Gabriel KATZ, "State Capacity and Long run Economic Performance", *Economic Journal*, 126, 590 (2016), pp. 189-218.
- DUNTEMAN, George H., *Principal Component Analysis*, Newbury Park, Sage, 1989.
- DURAZO, Julián, "Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico: The case of Oaxaca", *Journal of Politics in Latin America*, 2 (2010), pp. 85-113.
- EASTON, David, *A Framework of Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965.
- EASTON, David, *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, Wiley, 1965.
- EASTON, David, "A Re-assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science*, 5, 4 (1975), pp. 435-457.
- El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), México, 2012 (base de datos en línea), www.LapopSurveys.org
- ENGLEBERT, Pierre, *State legitimacy and development in Africa*, Boulder, Lynne Rienne, 2002.
- FJELDE, Hanne e Indra de SOYSA, "Coercion, Co-optation, or Cooperation?: State Capacity and the Risk of Civil War, 1961-2004", *Conflict Management and Peace Science*, 26, 1 (2009), pp. 5-25.
- GEDDES, Barbara, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.
- GERVASONI, Carlos, "Democracia, Autoritarismo e Hibridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales", *Journal of Democracy en Español*, 3 (2011), pp. 75-93.
- GERVASONI, Carlos, "Poliarquía a Nivel Subnacional. Aspectos Conceptuales y Normativos en el Contexto de las Democracias Federales", *Colección*, 16 (2005), pp. 83-122.
- GIBSON, Edward L., *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, Cambridge, University Press, 2012.
- GILLEY, Bruce, "The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries", *International Political Science Review*, 27, 1 (2006), pp. 47-71.

- GILLEY, Bruce, "The Meaning and Measure of State Legitimacy: Results for 72 Countries", *European Journal of Political Research*, 45, 3 (2006), pp. 499-525.
- GIRAUDY, Agustina, "Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States", *Revista de Ciencia Política*, 32, 3 (2012), pp. 599-611.
- GUILLÉN, Diana y Alejandro MONSIVÁIS CARRILLO (eds.), *La legitimidad como desafío democrático. Expectativas públicas, capacidades institucionales y descontentos ciudadanos en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2017.
- HAYEN, Goran y Michael BRATTON (eds.), *Governance and Politics in Africa*, Boulder, Lynne Reinner Publishers, 1992.
- HUBER, Evelyne, Dietrich RUESCHEMEYER y John D. STEPHENS, "The Impact of Economic Development on Democracy", *The Journal of Economic Perspectives*, 7, 3 (1993), pp. 71-86.
- INGLEHART, Ronald y Christian WELZEL, *Modernization, Cultural Change, and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.
- Instituto Federal Electoral (IFE) y El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, IFE, El Colegio de México, 2014, http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf
- KAUFMAN, Daniel, Aart KRAAY y Pablo ZOISO, *Governance Matters*, World Bank, Policy Research Working Paper núm. 2196, 1999.
- KIEWIT DE JONGE, Chad, "Corruption as a Mobilizing Grievance", documento presentado en el congreso de la Latin American Studies Association de 2009, Río de Janeiro, Brasil, 11 al 14 de junio de 2009.
- KURTZ, Marcus, *Latin American State Building in Comparative Perspective*, Nueva York; Cambridge University Press, 2013.
- KURTZ, Marcus J. y Andrew SCHRANK, "Capturing State Strength: Experimental and Economic Approaches", *Revista de Ciencia Política*, 32 3 (2012), pp. 613-621.
- LINZ, Juan y Alfred STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.

- LIPSET, Seymour Martin, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *The American Political Science Review*, 53, 1 (1959), pp. 69-105.
- LUNA, Juan Pablo y Sergio TORO, “Capacidad del Estado y gobernabilidad democrática en América Latina: un acercamiento de medición y evaluación basado en el Barómetro de las Américas”, *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas 2014*, 102 (2014), pp.1-6.
- MANN, Michael, “The Autonomous Power of the State: its origins, mechanisms and results”, *European Journal of Sociology*, 25 (1984), pp. 185-213.
- MANN, Michael, *The Sources of Political Power*, New York, Cambridge University Press, 1986.
- NATHAN, Andrew, *Political Culture and Diffuse Regime Support in Asia. Working Paper Series 43*, Taipei, Asia Barometer Project Office, 2007.
- NORRIS, Pippa, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2004*, Madrid, México, PNUD-Mundi-Prensa, 2004, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2004_es.pdf
- PRZEWORSKI, Adam, *Sustainable Democracy*, Cambridge, University Press, 1995.
- ROBERTS, Cynthia y Thomas SHERLOCK, “Bringing the Russian state back in: Explanations of the Derailed Transition to Market Democracy”, *Comparative Politics*, 31, 4 (1999), pp. 477-498.
- SAFADI, Najwa Sado y Margaret LOMBE, “Exploring the Relationship Between Trust in Government and the Provision of Social Services in Countries of the Global South: The Case of Palestine”, *Journal of Social Service Research*, 37, 4 (2011), pp. 403-411.
- SOIFER, Hillel, “Measuring State Capacity in Contemporary Latin America”, *Revista de Ciencia Política*, 32, 3 (2012), pp. 585-598.
- SOIFER, Hillel y Matthias VOM HAU, “Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power”, *Studies in Comparative International Development*, 43, núm. 3-4 (2008), pp. 219-230.

- TILLY, Charles, *Coercion, Capital and the European States, A.D. 990-1990*, Cambridge, Basil Blackwell, 1990.
- WEBER, Max, "Legitimacy Politics and the State", en W. Conolly (ed.), *Legitimacy and the State*, Nueva York, New York University Press, 1984.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1964.

ANEXO I

Escala para 2014

Estadísticos de fiabilidad		
<i>Alfa de Cronbach</i>	<i>Alfa de Cronbach basada en los elementos tipificados</i>	<i>N de elementos</i>
.658	.652	4

Matriz de correlaciones interelementos

	<i>Confianza en el ejecutivo</i>	<i>Orgullo por el sistema</i>	<i>Democracia como la mejor forma de gobierno</i>	<i>Respeto institucional</i>
Confianza en el ejecutivo	1.000	.498	.200	.361
Orgullo por el sistema	.498	1.000	.181	.477
Democracia como la mejor forma de gobierno	.200	.181	1.000	.197
Respeto institucional	.361	.477	.197	1.000

Estadísticos de la escala			
<i>Media</i>	<i>Varianza</i>	<i>Desviación típica</i>	<i>N de elementos</i>
16.8677	26.000	5.09900	4

Escala para 2017

Estadísticos de fiabilidad		
<i>Alfa de Cronbach</i>	<i>Alfa de Cronbach basada en los elementos tipificados</i>	<i>N de elementos</i>
.654	.648	4

Matriz de correlaciones interelementos

	<i>Respeto institucional</i>	<i>Orgullo por el sistema político</i>	<i>Confianza en el ejecutivo</i>	<i>Democracia como la mejor forma de gobierno</i>
Respeto institucional	1.000	.451	.326	.212
Orgullo por el sistema político	.451	1.000	.539	.182
Confianza en el ejecutivo	.326	.539	1.000	.182
Democracia como la mejor forma de gobierno	.212	.182	.182	1.000

Estadísticos de la escala

<i>Media</i>	<i>Varianza</i>	<i>Desviación típica</i>	<i>N de elementos</i>
14.5788	28.552	5.34341	4

ANEXO 2

VARIABLES CON LAS QUE SE CONSTRUYÓ EL ÍNDICE DE LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL

<i>Nombre de la variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Codificación</i>
Respeto por las instituciones del país	¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de México?	Escala del 1 al 7 en donde 1 es nada y 7 es mucho
Sentimiento de orgullo por el sistema político	¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político de México?	Escala del 1 al 7 en donde 1 es nada y 7 es mucho
Confianza en el ejecutivo	¿Hasta qué punto tiene confianza en el presidente?	Escala del 1 al 7 en donde 1 es nada y 7 es mucho
Valoración de la democracia como la mejor forma de gobierno	Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?	Escala del 1 al 7 en donde 1 es muy en desacuerdo y 7 muy de acuerdo

Variables independientes/factores microsociales y macrosociales

<i>Nombre de la variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Codificación</i>
Sexo	Sexo	1=hombre 2=mujer
Situación económica en el hogar	El salario o sueldo que usted recibe y el total del ingreso de su hogar:	1= no les alcanza bien y tienen grandes dificultades 2= no les alcanza y tienen dificultades 3=les alcanza justo sin grandes dificultades 4=les alcanza bien y pueden ahorrar
Identidad partidista priista	¿En este momento simpatiza con algún partido político? ¿Con cuál?	1=PRI 0=todos los demás
Confianza interpersonal	Ahora hablemos de la gente de por aquí, ¿diría que la gente de su comunidad es muy confiable, algo confiable, poco confiable o nada confiable?	1= nada confiable 2=poco confiable 3=algo confiable 4=muy confiable
Víctima de algún delito en los últimos doce meses	¿Ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses? Es decir, ¿ha sido usted víctima de un robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión, amenazas o algún otro tipo de acto delincuenciales en los últimos 12 meses?	Sí=1 No=0
Policía solicitó soborno	¿Algún agente de la policía le pidió una mordida (o soborno) en los últimos 12 meses?	Sí=1 No=0
Empleado público solicitó soborno	¿Algún empleado público le pidió una mordida (o soborno) en los últimos 12 meses?	Sí=1 No=0
Soldado solicitó soborno	¿En los últimos doce meses algún soldado u oficial militar le ha solicitado un soborno o mordida?	Sí=1 No=0
Percepción sobre corrupción en el gobierno	Pensando en los políticos de México, ¿cuántos de ellos cree usted que estén involucrados en corrupción?	1= ninguno 2=menos de la mitad 3=la mitad de los políticos 4=más de la mitad 5=todos

Recibe apoyo gubernamental	¿Usted o alguien en su casa recibe ayuda del gobierno, regular o periódica, en dinero, alimento o en productos, sin contar las pensiones?	Sí=1 No=0
Satisfacción con las escuelas públicas	Y pensando en la ciudad donde usted vive, ¿qué tan satisfecho está con la calidad de las escuelas públicas?	1=muy insatisfecho 2=insatisfecho 3=satisfecho 4=muy satisfecho
Satisfacción con los servicios de salud	¿Qué tan satisfecho está con la calidad de los servicios médicos y de salud públicos?	1=muy insatisfecho 2=insatisfecho 3=satisfecho 4=muy satisfecho
Aprobación presidencial	Hablando en general acerca del gobierno actual, ¿cómo diría usted que es el trabajo que está realizando el presidente Enrique Peña Nieto?	1=pésimo 2=malo 3=regular 4=bueno 5=muy bueno

PARTIDOS Y SISTEMA DE PARTIDOS EN LAS ELECCIONES MEXICANAS DE 2018¹

PARTIES AND THE PARTY SYSTEM
IN THE 2018 MEXICAN ELECTIONS

LES PARTIS ET LE SYSTÈME DE PARTIS
DANS LES ÉLECTIONS DE 2018 AU MEXIQUE

JEAN-FRANÇOIS PRUD'HOMME

El Colegio de México

jfprud@colmex.mx

RESUMEN: Este artículo analiza los cambios que afectaron a los partidos y al sistema de partidos mexicanos durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. Durante el periodo 2012-2018, asistimos a la erosión y, posteriormente, al derrumbe del sistema de tres grandes partidos, formado y consolidado durante el proceso de apertura política en México. Esa transformación puede apreciarse a partir de la evolución de las preferencias electorales, las crisis internas de los partidos y las modificaciones a la legislación electoral.

Palabras clave: México-partidos políticos; México-sistema de partidos; México-elecciones 2012-2018.

ABSTRACT: This paper analyses the changes that affected the Mexican political parties and the party system during President Enrique Peña Nieto's six-year term in office. Between 2012-2018, we witnessed the erosion and subsequent collapse of the system of three major parties that had been formed and consolidated during the process of political liberalization in Mexico. This transformation may be observed in the evolution of electoral preferences, the internal crises of the parties, and in changes to electoral legislation.

¹ Agradezco el apoyo inicial de Fernando Luna y, posteriormente, de Julio César González para la recopilación del material hemerográfico y la elaboración de los cuadros y gráficas.

Keywords: Mexico – political parties; Mexico – party system; Mexico – elections 2012-2018.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: L'article analyse les changements subis par le système de partis politiques et par ceux-ci, à titre individuel, sous le gouvernement du président Enrique Peña Nieto. Dans la période 2012-2018 on a assisté à l'érosion, puis à l'effondrement de l'appareil tripartite qui s'était formé et consolidé lors du processus d'ouverture politique. Cette transformation s'est manifestée par l'évolution des préférences électorales, les crises internes des partis et la réforme des lois concernant les élections.

Mots clefs: Mexique - partis politiques; Mexique - système de partis; Mexique - élections 2012-2018.

Traducción de Bernardo Mabire

Fecha de recepción: junio de 2019
Fecha de aceptación: noviembre de 2019

El sexenio del presidente Enrique Peña Nieto marcó un cambio profundo en el sistema de partidos y la representación política en México. Entre 2012 y 2018, al filo de las distintas elecciones locales y nacionales, se erosionó el sistema multipartidista anclado en tres grandes partidos (Partido Acción Nacional, PAN; Partido de la Revolución Democrática, PRD, y Partido Revolucionario Institucional, PRI) que se consolidó en la última década del siglo XX y fue el eje del cambio institucional de los últimos treinta años. Entre las razones que contribuyen a explicar ese cambio están: 1) la evolución de las preferencias electorales; 2) las crisis internas experimentadas en el PRD y el PAN y la creciente insatisfacción con el gobierno del presidente Peña Nieto (PRI); 3) los cambios en la legislación electoral.

Siguiendo a Peter Mair² en su discusión sobre la identificación del cambio en los sistemas de partidos, parto del principio de que se puede hablar de transformación cuando se pasa de una clase de sistema de partidos a otra. Para decirlo de manera más precisa, y retomando las dimensiones utilizadas por Giovanni Sartori,³ el cambio puede apreciarse a partir de alteraciones en el número de partidos relevantes y en el alcance de la polarización ideológica. Esas alteraciones terminan afectando la configuración del patrón de interacción entre partidos.

A. UN SISTEMA “Á LA HUNTINGTON”

Desde la instauración del primer sistema de partidos consolidado en México con la aprobación de la Ley Electoral Federal de 1946 prevaleció una concepción de la representación política asentada en la existencia de partidos que

² Peter Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press, 1998, pp. 51-52.

³ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.

constituían el principal vehículo de la participación. Si bien es cierto que el sistema de partidos que prevaleció hasta 1988 podía difícilmente ser calificado de competitivo y todavía menos de democrático, la figura del partido político como referente imaginario (o real) se colocaba en el centro de la legislación electoral y las sucesivas reformas consolidaron esa forma de la representación política: las candidaturas estaban atadas a la postulación por organizaciones partidistas, las organizaciones partidistas requerían un registro oficial, cuya consecución se asociaba a la satisfacción de una serie de requisitos entre los cuales se incluía la obligación de tener presencia nacional y la no reelección consecutiva de diputados y senadores, que favorecía el control de las dirigencias sobre las carreras políticas, entre otros. Curiosamente, dado que se trataba de instaurar y consolidar un sistema no competitivo, se asociaba la noción de partido a ideas de estabilidad, institucionalidad y educación del pueblo en una democracia incipiente. Esa noción recuerda el papel que Samuel Huntington atribuía a los partidos políticos en su obra *El orden político en las sociedades en cambio*: la existencia de partidos altamente institucionalizados, fueran uno o muchos, constituían una garantía de estabilidad política.⁴

Cuando a principios de los años 1990 se inició un ciclo de reformas político-electorales que pusieron paulatinamente fin al sistema de partido hegemónico con la introducción de un mayor grado de competencia interpartidista, se mantuvo esa concepción “à la Huntington” de los partidos y del sistema de partidos.⁵ Desde luego, hubo cambios cua-

⁴ Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1969, pp. 89-90.

⁵ Esa concepción de los partidos y del sistema de partidos no sólo respondía a una tradición nacional sino que concordaba con lo que la ciencia política de la tercera ola de democratización recomendaba para garantizar la estabilidad democrática. Remito al lector a Scott Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, University Press, 1999.

litativos en la naturaleza del sistema: se pasó de uno casi monopolítico a una situación de control oligopólico de la representación, siguiendo un eje derecha-centro-izquierda, donde el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) constituían los pilares de la vida política. Si bien aparecieron y desaparecieron un número importante de pequeños partidos políticos, nunca constituyeron una amenaza para el predominio de los tres grandes partidos. Al filo de las sucesivas reformas electorales, se mantuvieron una serie de disposiciones, algunas heredadas del pasado, otras nuevas, que favorecían ese predominio: la obligación de ser postulado por un partido con registro para presentar candidaturas a cargos de elección popular, el requisito de tener presencia nacional para obtener el registro, la cláusula de no reelección consecutiva para diputados y senadores, la dificultad de crear y mantener nuevos partidos, la existencia de un generoso financiamiento público que favorecía a los partidos establecidos, el acceso a los medios, entre otras. Todas ellas estaban destinadas en principio a incrementar el grado de institucionalización de las organizaciones partidistas y del sistema de partidos, aun si la existencia de ese halo protector no garantizaba que los partidos estuvieran a la altura de esa concepción. Y si bien el PAN, el PRI y el PRD estaban en una situación de competencia real, terminaron compartiendo esa misma visión en el momento de aprobar reformas a las reglas electorales, manifestando así un fuerte “*esprit de corps*”.⁶

⁶ Para un desarrollo más detallado del argumento, véase Jean-François Prud’homme, “El sistema de partidos”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 121-158.

CUADRO 1
Elecciones para diputados federales 2000-2018

Partido político	2000		2003		2006		2009		2012		2015		2018	
	Votos	Esaños	Votos	Esaños	Votos	Esaños	Votos	Esaños	Votos	Esaños	Votos	Esaños	Votos	Esaños
PRI	13 722 188 (36.92%)	208	6 166 358 (23.14%)	203	11 619 679 (28.21%)	104	12 702 481 (38.85%)	237	15 899 978 (33.59%)	212	11 638 675 (30.69%)	203	9 310 523 (16.5372%)	45
PAN	14 212 032 (38.24%)	207	8 189 699 (30.73%)	153	13 753 633 (33.39%)	206	9 679 435 (29.61%)	143	12 885 414 (27.24%)	114	8 379 502 (22.10%)	108	10 096 588 (17.9334%)	81
PRD	6 942 844 (18.68%)	53	4 694 365 (17.61%)	97	11 941 842 (28.99%)	126	4 217 985 (12.9%)	71	9 135 149 (19.31%)	104	4 333 745 (11.43%)	56	2 967 969 (5.2716%)	21
PT	-	8	6 40 724 (2.4%)	6	-	16	1 234 497 (3.78%)	13	2 286 892 (4.83%)	15	1 134 447 (2.99%)	6	2 211 753 (3.9284%)	61
Convergencia/ MC	-	1	6 02 392 (2.26%)	5	-	16	8 22 001 (2.51%)	6	1 992 102 (4.21%)	16	2 431 923 (6.41%)	26	2 485 198 (4.4141%)	27
PVEM	-	16	1 063 741 (3.99%)	17	-	19	2 254 716 (6.9%)	21	3 045 385 (6.44%)	29	2 758 152 (7.27%)	47	2 695 405 (4.7875)	16
Panal	-	-	-	-	1 872 283 (4.54%)	9	1 181 850 (3.42%)	9	2 019 176 (4.05%)	10	1 486 952 (3.92%)	10	1 391 376 (2.4713%)	2
Morena	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3 346 349 (8.82%)	35	20 972 573 (37.2512%)	191
PES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 325 447 (3.50%)	8	1 353 941 (2.4048%)	56
Candidatos independientes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 255 500 (0.59%)	1	5 39 347 (0.9579%)	-

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional Electoral.

Entre 1991 y 2012, los tres grandes partidos reciben, elección federal tras elección federal, más del 80% de los votos y frecuentemente, 90%. En lo que respecta a la representación en la Cámara de Diputados, la suma de los escaños obtenidos por esos partidos durante el mismo periodo representa más de 85% y hasta 97% del total de los escaños. Esa situación empezó a cambiar a raíz de las elecciones legislativas intermedias de 2015, en las cuales el trinomio PAN, PRI y PRD consiguió apenas más que el 61% de los votos, lo que se tradujo en una representación equivalente al 74% de los escaños en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, detrás de esa aparente continuidad, ya estaban emergiendo indicadores de cambio relacionados con la capacidad de mantener el control oligopólico sobre las condiciones de la competencia interpartidista, así como con la diversificación de las preferencias electorales. En efecto, a pesar de que en la reforma electoral de 2007 se reforzaron las condiciones de acceso a la representación política para los partidos con menor apoyo electoral (PVEM, PT, Convergencia, Panal), estos últimos lograron mantener un nivel apreciable de diputados en el Congreso.⁷ Algo similar ocurrió en la reforma electoral de 2013-2014, cuando los partidos grandes impulsaron elevar el umbral de la representación de 2% a 3% (y por lo tanto la conservación del registro). Por más que el objetivo fuera evitar la dispersión de la representación política, el resultado de las elecciones legislativas de 2015

⁷ En esa reforma, se modificó la fórmula de repartición de los votos en los convenios de coalición de tal manera que se contabilizaran los votos efectivos recibidos por cada socio para definir el acceso a la representación y, en su caso, el número de diputados plurinominales al cual tendría derecho cada uno de ellos. Esa medida fue interpretada como un intento de dificultar la permanencia de las formaciones políticas con menor apoyo electoral. Jorge V. Alcocer, “La regulación de los partidos políticos”, Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (coord.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp. 320-321. A pesar de ello, sorprendió constatar que en las elecciones intermedias de 2009 esos partidos logran mantener un caudal razonable de votos.

permitió que dos partidos adicionales (Morena y Encuentro Social) accedieran a la Cámara de Diputados.⁸

De hecho, como bien lo destaca Sonnleitner, en el periodo que va de 2000 a 2015, el número de partidos efectivos se disparó pasando de un promedio de cerca de tres (con pequeños picos en elecciones intermedias) a casi seis (5.6) en 2015 para regresar a cuatro (4.4) en 2018.⁹ Así, podemos apreciar cómo los esfuerzos de las grandes formaciones políticas para mantener una mayor concentración de la representación política se enfrentan a tendencias electorales con efectos centrífugos.

Antes de cerrar este apartado, conviene mencionar que las reformas de 2013-2014 pusieron fin a dos instrumentos que contribuían a asegurar un mayor control de los partidos sobre la representación política: la obligación de que los candidatos fueran postulados por partidos políticos con registro y la prohibición de reelección consecutiva para diputados y senadores. Si bien la introducción de la figura de candidato independiente no provocó una proliferación de candidaturas —en parte por el carácter estricto de los requisitos de su registro— su existencia como vía de salida frente a tensiones externas tendrá el efecto de reducir la capacidad de imposición de disciplina de las dirigencias partidistas, como se verá en el caso de Acción Nacional. La introducción de la posibilidad de reelección consecutiva de diputados y senadores (si bien será efectiva a partir de 2021 en el primer caso y 2024 en el segundo) contribuye también a reducir el control de las dirigencias de lo que eran los tres grandes partidos sobre sus posibles candidatos.

En pocas palabras, el periodo 2012-2018 atestigua un proceso de erosión del sistema tripartita que presidió el proceso de cambio político mexicano desde la última década del siglo xx. La evolución de las preferencias electorales y la dificultad de restringir legalmente la dispersión de la repre-

⁸ Alicia Hernández de Gante y Adrián Gimete-Welsh, “El debate legislativo en torno al umbral electoral en la reforma político electoral de 2013-2014”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 52, núm. 232, pp. 40-42.

⁹ Véase la contribución de Willibald Sonnleitner en este número.

sentación terminaron por minar las bases de ese sistema *à la Huntington*. Pero también, como veremos a continuación, la situación interna de esos partidos contribuyó de manera importante a la transformación del sistema de partidos.

B. LAS CRISIS PARTIDISTAS

El modelo *à la Huntington* no suponía sólo la existencia de un sistema de partidos altamente institucionalizado, pues buscaba que sus pilares fueran formaciones políticas igualmente institucionalizadas. Si bien ese objetivo nunca se alcanzó plenamente, se puede afirmar que los tres principales partidos lograron, bien que mal, cada uno con su propio modelo y su peculiar combinación de procedimientos formales e informales, construir un entramado institucional que les permitiera administrar su vida interna y adquirir cierta estabilidad organizacional. Durante el periodo 2006-2012 esos modelos entran en crisis y muestran, en grados distintos, fragilidad y vulnerabilidad.

El Partido Acción Nacional

La derrota electoral de Acción Nacional en 2012, cuando su candidata presidencial, Josefina Vázquez Mota, terminó en un distante tercer lugar, dio inicio a un periodo de mucha turbulencia en la vida interna del partido (véase cuadro 2). Doce años en el poder no habían permitido resolver las tensiones generadas por su condición de “partido de gobierno”, donde parecían oponerse de manera casi constante el aparato partidista y el equipo que rodeaba al presidente en turno, este último tratando de imponer sus colaboradores cercanos en la dirigencia de la organización. A pesar de tratarse de grupos distintos, esa nueva realidad marcó la vida de Acción Nacional tanto durante el sexenio de Vicente Fox como durante el de Felipe Calderón y siguió existiendo con el regreso

a la oposición.¹⁰ Lo que en su momento había hecho del PAN “... el partido con el mayor nivel de apertura y democracia interna...”, en palabras de Víctor Alarcón, es decir, la congruencia entre estatutos y prácticas, el debate programático interno y la competencia civilizada por los cargos de poder y las candidaturas, parecía pertenecer a otra época.¹¹ Trataré la crisis de ese partido tomando en consideración tres dimensiones: las diferencias entre grupos internos, sus relaciones con otros partidos y su accidentado desempeño electoral.

CUADRO 2
Elecciones presidenciales 2000-2018

Partido Político	2000*	2006**	2012***	2018****
PRI	13579718 (31.11%)	9301441 (22.23%)	19226784 (38.21%)	9289853 (16.4099%)
PAN	15989636 (42.52%)	15000284 (35.89%)	12786647 (25.41%)	12610120 (22.2750%)
PRD	6256780 (16.64%)	14756350 (35.33%)	15896999 (31.59%)	
Morena	-	-	-	30113483 (53.1936%)
Otros*****	955866 (2.55%)	1530654 (3.67%)	1150662 (2.29%)	2961732 (5.2317%)

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional Electoral.

¹⁰ Es un argumento que desarrollé con más detalles en Jean-François Prud'homme, “El Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática después de las elecciones de 2012”, Arturo Alvarado (coord.), *Elecciones en México: cambios, permanencias y retos*, México, El Colegio de México, 2016, pp. 113-121. De hecho, retomo alguna información plasmada en ese capítulo cuando hago referencia a los tres primeros años del sexenio 2012-2015.

¹¹ Víctor Alarcón Olguín, “Democracia interna y selección de candidatos presidenciales en México. De la simulación a la competencia”, Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez (ed.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, Universidad de Salamanca-Universidad Nacional Autónoma de México-Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2009, p. 156.

En los meses posteriores a las elecciones presidenciales del 1 de julio de 2012, el análisis de la derrota y, sobre todo, la reforma de los estatutos de Acción Nacional se volvieron temas de disputa en el seno del partido. Una primera propuesta emitida por el presidente Calderón de convocar una asamblea de refundación –antes del fin de su mandato– fue rechazada por 26 de los 32 presidentes estatales de Acción Nacional. Se creó entonces una Comisión de Evaluación y Mejora que tuvo por objeto elaborar una reforma de los estatutos de la organización con el sentido de reforzar las facultades del Comité Ejecutivo Nacional en cuanto a propuestas de candidaturas y de resolución de conflictos internos. Sin embargo, la asamblea prevista para marzo de 2013 fue suspendida un día después por falta de *quorum* sin que se discutieran las reformas. Lo único que se aprobó fue una resolución de Javier Corral a efecto de que las autoridades del partido fueran electas directamente por los militantes. No es hasta agosto de 2013 que se volvió a convocar a la asamblea para que, al fin, se aprobaran las reformas. Esas tensiones en torno a las reglas de funcionamiento interno, las fechas de convocatorias para elecciones internas y selección de candidatos, así como los métodos de su designación se volvieron constantes durante el sexenio. Veremos más adelante cómo esas situaciones se repitieron cuando fue momento de designar al sucesor de Gustavo Madero a la cabeza del partido, a los candidatos plurinominales para las elecciones legislativas de 2015 y, luego, al candidato presidencial para 2018. El partido, reconocido por la congruencia y eficacia de sus reglas y procedimientos para la administración de su vida interna, vivió momentos difíciles.

Esa crisis fue en gran parte el producto de la consolidación de grupos y facciones en el seno de la organización: el PAN era definitivamente un partido fragmentado. A la dinámica de oposición entre “los hombres del presidente” y los miembros del aparato se agregaban importantes desacuerdos entre las instancias regionales y el Comité Ejecutivo Nacional. La oposición entre poder ejecutivo y dirigencia partidista adquirió irónicamente, a finales del sexenio del presidente Cal-

derón, visos similares a los que se habían dado al final del sexenio del presidente Fox. En 2010, Gustavo Madero ganó la presidencia del partido frente al calderonista Roberto Gil Zuarth; en 2012, Josefina Vázquez Mota venció al calderonista Ernesto Cordero para la candidatura presidencial de la misma manera que, en 2005, Felipe Calderón le ganó la candidatura al foxista Santiago Creel. Así, se definió un primer eje de conflicto entre el equipo de Madero y los calderonistas que dominaban la bancada de Acción Nacional en el senado. De ahí, los intentos de la dirigencia panista de controlar los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados y en el Senado. Ese eje se prolongó luego en torno a los reiterados intentos infructuosos de Margarita Zavala, esposa de Felipe Calderón, para ser candidata a diputada plurinominal, presidenta del partido y luego candidata presidencial.

El estilo de gestión de Gustavo Madero provocó también diferencias con el panismo de las regiones que reivindicaba una mayor participación de los miembros de la base en los procesos internos, tal como lo expresó en varias ocasiones el senador Javier Corral. Si bien hubo periodos de calma relativa al inicio de la gestión de Ricardo Anaya, quien sustituyó a Madero que se había ido a dirigir al grupo parlamentario de los diputados de Acción Nacional, los conflictos volvieron a aflorar al acercarse la elección presidencial de 2018.

La cuestión de las candidaturas tanto a cargos internos de la organización como a cargos de elección popular reavivó periódicamente las tensiones entre grupos y facciones. En 2010, Gustavo Madero había sido electo presidente del PAN por un escaso margen de siete votos (129 contra 122 para Roberto Gil). Como hemos visto, su mandato estuvo marcado por grandes dificultades de gobernanza interna. Su periodo llegaba a su fin en diciembre de 2013 sin que se hubieran definido ni las reglas de la competencia, ni la fecha de la contienda interna. Una primera reunión del Consejo Nacional para tal efecto abortó, mientras que tres presuntos candidatos al cargo (Josefina Vázquez Mota, Juan Manuel Oliva y Ernesto Cordero) solicitaban al presidente saliente –y candidato

a la reelección— restituir la “institucionalidad” del partido. Finalmente, después de una campaña dura que desbordó ampliamente los límites de la organización y de la renuncia de la candidata Vázquez Mota, el binomio Madero-Anaya venció en la elección de mayo 2014 a la fórmula Cordero-Oliva con 57.4% de los votos. En septiembre de 2014, Gustavo Madero pidió licencia para competir para un cargo de diputado en las siguientes elecciones legislativas de 2015. En los hechos, las recriminaciones públicas entre grupos no habían cesado. Ricardo Anaya fue designado presidente interino. En enero de 2015, la Comisión Permanente Nacional de Acción Nacional, cercana al maderismo, elaboró una lista de candidatos plurinominales para las legislativas de junio con candidatos afines. Pero lo que más afectó la relación entre grupos fue el rechazo a la candidatura de Margarita Zavala: era el inicio del último capítulo de la lucha por las candidaturas.¹²

Después de ese rechazo, la esposa del expresidente Calderón expresó, primero, su deseo de ser candidata a la presidencia del partido teniendo en mente el relevo de Madero, que ocurriría después de las legislativas de 2015. Luego, en junio de 2015, anunció su voluntad de ser candidata presidencial por Acción Nacional en 2018. Durante todo ese periodo, alentada por encuestas de opinión favorables, mantuvo la presión sobre las autoridades del partido para ser una interlocutora relevante en la definición de la estrategia electoral y las reglas de selección del candidato presidencial hacia 2018.¹³ Sin embargo, ante la poca receptividad de las autoridades a sus demandas y la nula posibilidad de que prosperara su candidatura, anunció en octubre de 2017 su renuncia al PAN y su intención de postularse como candidata indepen-

¹² “Desdeña PAN a Margarita Zavala”, *Milenio*, 12 de enero 2015, <https://www.milenio.com/politica/desdena-pan-a-margarita-zavala> (consulta del 5 de agosto de 2019).

¹³ “Margarita Zavala destapa ambición presidencial para 2018”, *Excelsior*, 14 de junio de 2015, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/06/14/1029450> (consulta del 5 de agosto de 2019).

diente a la presidencia de la República.¹⁴ A su renuncia siguió el lento abandono de las filas del partido de varias personalidades asociadas al calderonismo.

Esa decisión marcó el inicio del fin de las tensiones internas generadas por el conflicto entre partidarios del expresidente y la corriente maderista. De cierta manera, la posibilidad de salida que ofrecía la nueva modalidad de “candidatura independiente”, hecha posible con la reforma electoral de 2014, contribuía a reducir la tensión interna en el seno de la organización en una coyuntura de toma de decisiones estratégicas. De hecho, como veremos más adelante, la correlación de fuerzas interna había evolucionado en el seno de la organización desde la elección de Ricardo Anaya en sustitución de Gustavo Madero, en agosto de 2015. Esto obliga a hacer referencia a un elemento que adquirió mucho peso en la vida de Acción Nacional en el periodo que nos interesa: el manejo de la relación con el ámbito externo de la organización como activo en las relaciones de poder internas.

Dos episodios marcaron la estrategia externa del PAN durante el sexenio: la participación en la negociación del Pacto por México y la creación de coaliciones electorales con otros partidos, principalmente con el PRD.

En diciembre de 2012, se anunció la negociación y el acuerdo al cual habían llegado el gobierno del presidente Peña Nieto y las dirigencias del PAN y del PRD en torno a 95 propuestas de políticas públicas. El acuerdo conocido como Pacto por México tenía por objeto superar las dificultades inherentes a una situación de gobierno dividido y favorecer la colaboración legislativa en torno a una serie de reformas que se juzgaban esenciales en materia fiscal, energética, laboral, educativa y política, entre otras. El acuerdo desplazaba el eje de la negociación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo hacia las dirigencias de los partidos de oposición.

¹⁴ “Margarita Zavala deja el PAN y culpa a Anaya”, *Sin Embargo*, Ciudad de México, 6 de octubre de 2017, <https://www.sinembargo.mx/06-10-2017/3323534> (consulta del 5 de agosto de 2019).

Fue una magnífica oportunidad de consolidación de la frágil presidencia de Gustavo Madero, uno de sus más ardientes defensores en Acción Nacional, propulsándolo en el centro de la vida política nacional. En sus propias palabras, 80% de la agenda de las reformas que integraban el Pacto se debieron a propuestas de su partido. A la vez, fue una fuente más de conflicto con la bancada de los senadores panistas integrada principalmente por allegados al expresidente Calderón, que al final terminaron siendo descartados de su coordinación.¹⁵ Lo que cabe subrayar aquí es, otra vez, el uso de recursos externos en la elaboración de estrategias orientadas hacia la vida interna de la organización.

El otro aspecto de la política externa del partido que adquirió importancia durante el sexenio fue la política de coaliciones electorales. No era la primera vez que el PAN forjaba alianza con otros partidos para derrotar al PRI: en el pasado, esa estrategia le había permitido conseguir victorias electorales, sobre todo en el ámbito local. Sin embargo, esta vez, la estrategia iba a pesar más en la definición de situaciones internas del partido.

El 17 de agosto de 2015, Ricardo Anaya, quien había sido brevemente presidente interino del PAN durante una licencia de algunos meses de Gustavo Madero, fue oficialmente electo presidente de Acción Nacional con 81% de los votos. Su contrincante, Javier Corral, no logró hacer realidad su convocatoria a una “rebelión” en contra del grupo que había “secuestrado” el partido.¹⁶ La estrategia de armar coaliciones electorales con vista a las elecciones federales de 2018 dominará el periodo de la gestión de Anaya.

Doce elecciones al cargo de gobernador estaban previstas para junio de 2016. Desde el 9 de septiembre de 2015, se iniciaron negociaciones con el PRD para algunas de éstas. En

¹⁵ Prud’homme, “El Partido Acción Nacional...”, art. cit., pp. 115-116.

¹⁶ “Elección en el PAN: Ricardo Anaya gana y será el nuevo dirigente nacional”, *Animal Político*, 16 de agosto de 2015, <https://www.animalpolitico.com/2015/08/inicia-la-eleccion-de-dirigente-nacional-del-pan/> (consulta del 5 de agosto de 2019).

febrero de 2016, Anaya y el presidente del PRD, Agustín Basave, anunciaron que iban a competir en coalición en cuatro de las elecciones (Oaxaca, Zacatecas, Veracruz y Durango), y luego Quintana Roo se agregó a lista.¹⁷ La estrategia funcionó: el 5 de junio de 2016, Acción Nacional ganó siete de las doce gubernaturas que estaban en juego, tres de ellas en coalición. De hecho, el PRI perdió cuatro estados en los cuales nunca antes había habido alternancia en el poder.¹⁸

Ese episodio electoral fue interpretado como una victoria de Ricardo Anaya y de su estrategia. En ese contexto, otros panistas interesados en la candidatura presidencial de 2018 empezaron a manifestar sus intenciones de manera más abierta: ya se mencionó el caso de Margarita Zavala, pero también el gobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle, inició actividades proselitistas. En reiteradas ocasiones, voces en el partido exhortaban a Ricardo Anaya a no usar su cargo de presidente para promover su candidatura presidencial. De hecho, las negociaciones para crear una coalición electoral anti PRI seguían en la agenda: en noviembre de 2016, los gobernadores electos de Acción Nacional se pronuncian a favor de una alianza con otras fuerzas políticas.¹⁹ Las elecciones a gobernador en tres estados (Coahuila, México y Nayarit) en junio de 2017 mostraron un saldo negativo para Acción Nacional, pero consolidaron la estrategia de alianza, pues la única victoria se consiguió en Nayarit en coalición con el PRD.

¹⁷ Luis Pablo Beauregard, “El PAN y PRD apuestan por aliarse para vencer al PRI en las elecciones”, *El País*, 4 de febrero de 2016, https://elpais.com/internacional/2016/02/04/mexico/1454609543_900363.html (consulta del 5 de agosto de 2019).

¹⁸ Tania L. Montalvo, “2016, el año de la derrota histórica del PRI en elecciones estatales”, *Animal Político*, 7 de junio de 2016, <https://www.animalpolitico.com/2016/06/2016-el-ano-de-la-derrota-historica-del-pri-en-elecciones-estatales/> (consulta del 5 de agosto 2019).

¹⁹ “Gobernadores del PAN piden alianza para Edomex”, *Milenio*, 21 de diciembre de 2016, <https://www.milenio.com/politica/gobernadores-del-pan-piden-alianza-para-edomex> (consulta del 5 de agosto de 2019”).

A finales de junio de 2017, la Comisión Permanente aprobó la creación de un frente opositor. En septiembre del mismo año, el PAN, el PRD y Movimiento Ciudadano (MC) confirmaron su intención de contender en las elecciones de 2018 apoyando una candidatura única en un Frente Ciudadano por México.²⁰ En octubre, como ya lo vimos, Margarita Zavala abandonó el partido. El 20 de noviembre se decidió por consenso de las tres fuerzas políticas coaligadas que Ricardo Anaya iba a ser el candidato de la coalición. El 9 de diciembre renunció a la dirigencia del partido y el 10 se concretó su precandidatura a la presidencia por la coalición Por México al Frente, que se haría oficial posteriormente, en febrero de 2018.²¹ Al final, la construcción de la candidatura de Ricardo Anaya se dio en dos planos paralelos: en el seno del partido y con los futuros aliados de la coalición. Cada uno de esos campos sirvió para fortalecer su posición en el otro y para seguir cerrando espacios a sus contrincantes y, en especial, a la corriente afín a Felipe Calderón.

Ahora, la fortaleza de las organizaciones partidistas no se define solamente por su capacidad de administrar los conflictos internos y de manejar las relaciones estratégicas con sus competidores. Los resultados electorales suelen pesar mucho en su vitalidad. Durante el sexenio 2012-2018, el PAN tuvo resultados electorales volátiles. En las elecciones presidenciales de 2012, su candidata, Josefina Vázquez Mota, terminó en un lejano tercer lugar con 25.4% de los votos, víctima de un voto de sanción a dos sexenios de gobiernos de Acción Nacional, de las disputas internas entre facciones que

²⁰ Héctor Gutiérrez y Magali Juárez, “PAN, PRD y MC formalizan ante el INE alianza electoral”, *El Financiero*, 5 de septiembre de 2017, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pan-prd-y-mc-presentan-el-frente-ciudadano-por-mexico> (consulta del 5 de agosto de 2019).

²¹ Suzzete Alcántara, “Ricardo Anaya toma protesta como candidato de la coalición Por México al Frente”, *El Universal*, 18 de febrero de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/ricardo-anaya-toma-protesta-como-candidato-de-la-coalicion-por-mexico-al-frente> (consulta del 5 de agosto de 2019).

ya documentamos y de una campaña que nunca logró despegar. Sin embargo, ese resultado que en su momento parecía preocupante, representaba todavía tres puntos más del porcentaje de votos que conseguiría Ricardo Anaya como candidato presidencial en 2018 (22.2%) (véase cuadro 2). Esa tendencia a la baja en el desempeño electoral de Acción Nacional se puede observar de manera constante en los resultados obtenidos en las elecciones para diputados: en efecto, de 2006 a 2018, cada tres años se registra un retroceso de tres a cuatro puntos en el porcentaje de votos obtenidos, de tal manera que Acción Nacional pasa de tener 33.4% de respaldo en las elecciones legislativas de 2006 a sólo 17.9% en las de 2018 (véase cuadro 1).

Ahora bien, a pesar de esas tendencias continuas a la baja en el apoyo de los electores, el campo de la competencia electoral no trajo sólo malas noticias para el PAN. Hemos visto cómo algunos resultados positivos en elecciones estatales contribuyeron a alentar la estrategia de coaliciones que se desarrolló con insistencia en la segunda mitad del sexenio. En efecto, en 2016, el PAN ganó sorpresivamente siete de las doce contiendas electorales a gobernadores, logrando desplazar al PRI en tres estados donde nunca se había dado la alternancia en el poder. Ese resultado se explica en gran parte por la capacidad que mostró Acción Nacional de captar, en ese momento, el voto de los numerosos ciudadanos insatisfechos con el gobierno del presidente Peña Nieto y de usar su sólida estructura organizativa para canalizar esa insatisfacción en los estados donde hubo elecciones. Esas victorias mostraron ser efímeras e ilusorias, como pudo apreciarse en las elecciones a gobernadores de 2017, en las que Acción Nacional ganó una de tres contiendas, y en las elecciones de 2018, en las que sólo ganó tres de nueve. En el fondo, como se observó en esas últimas elecciones, el PAN ya no era el vehículo idóneo de expresión del voto de sanción de los ciudadanos. La tendencia en las preferencias electorales marcaba más bien un constante retroceso en la capacidad de movilizar votos.

En síntesis, el periodo 2012-2018 significó para Acción Nacional grandes dificultades en la administración de su gobernanza interna, el recurso más frecuente a estrategias externas para hacer frente a esas dificultades y un retroceso permanente, aunque con una pequeña burbuja de esperanza en 2016, en su capacidad de movilizar votos.

El Partido de la Revolución Democrática

La derrota electoral del candidato presidencial de la coalición Movimiento Progresista, Andrés Manuel López Obrador, en 2012, a pesar de mostrar un saldo positivo que le permitió remontar de un tercer lugar en las encuestas a un segundo lugar, seis puntos detrás del vencedor, incrementar la representación del PRD en la Cámara de Diputados de 71 a 104 diputados y consolidar de manera impresionante la hegemonía de su partido en el Distrito Federal (63.5% de los votos para su candidato a jefe de gobierno), marcó el inicio de la debacle. En efecto, el 9 de septiembre, Andrés Manuel López Obrador anunció su renuncia al PRD y su intención de transformar su Movimiento de Regeneración Nacional en partido político. Ese desenlace no sorprendió: fue el resultado de tensiones que nacieron en las protestas poselectorales de 2006, se fueron acentuando a lo largo del sexenio del presidente Calderón y conocieron una breve calma en la elección presidencial de 2012.²²

La vida interna del Partido de la Revolución Democrática siempre fue agitada. Se trata de un partido de masas en el cual coexistieron permanentemente facciones formales conocidas como corrientes, con un liderazgo personal de corte carismático y donde la institucionalización era el producto de una curiosa mezcla de reglas y procedimientos formales e in-

²² Analicé los antecedentes que explican la separación entre López Obrador y el PRD en Prud'homme, "El Partido Acción Nacional...", art. cit., pp. 121-129.

formales. En general, los conflictos internos se administraban mediante la intervención del líder carismático y de negociaciones cupulares informales en el seno de la elite partidista.²³ Analizaré la crisis del PRD a partir de tres dimensiones: la relación entre los distintos grupos y facciones, los vínculos con otros partidos y la acelerada pérdida de apoyo en el electorado.

La cuestión de la gobernanza en el seno de esa formación política ha sido frecuentemente problemática. Más de una elección interna para la designación de las autoridades del partido ha dado lugar a impugnaciones y, a veces, a su anulación. En marzo de 2008, la elección a la presidencia de la organización, en la cual ganó Jesús Ortega frente a Alejandro Encinas, dio lugar a una impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, luego, a negociaciones entre las cúpulas de las distintas corrientes para avalar sus resultados. Dicha elección enfrentó no sólo a estas corrientes, esencialmente Nueva Izquierda e Izquierda Democrática, con posiciones propias en cuanto a sus actividades como oposición, sino que estaba en juego también el apoyo que aportaban (o no) a la estrategia de desconocimiento del gobierno del presidente Calderón, que dirigía su excandidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador. Mientras tanto, este último recorría el país para fortalecer la organización de su “gobierno legítimo” y tomaba distancia con el PRD, llegando a solicitar licencia del partido y, luego, a anunciar la creación del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en marzo de 2011: se expresaba de manera más acentuada una progresiva separación entre liderazgo carismático y corrientes organizadas. El mal desempeño del partido en las legislativas de 2009 y la cercanía de las elecciones de 2012 dieron lugar a una gran operación de reconciliación en apoyo a la candidatura presidencial de López Obrador, recurriendo una vez más a la negociación cupular y, sobre todo, a la ampliación de los límites organizacionales del PRD para

²³ Prud'homme, “El sistema de partidos”, art. cit., pp. 149-151.

incluir, en una vasta coalición electoral llamada Frente Progresista, a la gran familia ideológica de los partidos de izquierda. Cuando después de la derrota de 2012, Andrés Manuel López Obrador quiso mantener, una vez más, acciones de protesta denunciando supuestas irregularidades electorales, la dirigencia del PRD optó por no apoyarlo. Es en ese contexto que ocurrió el anuncio de su renuncia al partido.²⁴

Inicialmente, la salida de López Obrador fue recibida públicamente con cordialidad y respeto por la dirigencia partidista y gran parte de la militancia: Jesús Zambrano, presidente del partido, saludó la posición tomada por el “camarada” López Obrador y le expresó sus mejores deseos. El buen resultado conseguido en las elecciones legislativas de 2012, la actitud expectante de la mayoría de las corrientes del partido ante la popularidad real que tendría Morena en las preferencias ciudadanas y, probablemente, la esperanza de mantener un lugar preponderante en una familia ideológica de la izquierda dialogante, contribuyeron a explicar esta actitud serena. La corriente de Nueva Izquierda mantenía el control sobre el aparato del partido y, desde una posición subordinada, la otra gran corriente del PRD, Izquierda Democrática Nacional (IDN), parecía apostar a la institucionalidad partidista. Ese frágil equilibrio se mantuvo cuidando los procedimientos de consulta y elecciones internas, de tal manera que se pudieran evitar las movilizaciones masivas de las bases de las distintas corrientes, que una entidad externa (el Instituto Nacional Electoral) se encargara de la organización de esos procesos y que se mantuvieran los canales de negociación entre cúpulas. Sin embargo, detrás de esa aparente situación de control del conflicto, seguía dándose una guerra de posiciones entre corrientes, desacuerdos en cuanto a la actitud a adoptar como partido de oposición frente al gobierno en turno y dificultades para hacer frente a acontecimientos imprevistos en el entorno más amplio del

²⁴ Prud’homme, “El Partido Acción Nacional”, art. cit., 2016, pp. 130-131.

sistema político. En el fondo, los motivos que habían sido una fuente constante de tensiones en el sexenio anterior seguían muy presentes.

En cuanto a los vínculos con otras fuerzas políticas, la dirigencia del PRD asumió al principio del sexenio el compromiso de desarrollar un “trabajo legislativo constructivo” y, en palabras de su presidente, promovió la iniciativa de colaboración entre las dirigencias partidistas y el poder ejecutivo conocida como Pacto por México. Inicialmente, a pesar de las críticas de la corriente IDN, la participación en el Pacto fue aprobada por el 80% de los participantes en el XIV Congreso Nacional del partido. Un poco como sucedía al mismo tiempo en Acción Nacional, la participación en el Pacto permitía reforzar la presencia y la influencia del presidente en turno del partido, Jesús Zambrano, en la arena política nacional. Esa influencia se pudo apreciar en las reformas fiscal y política, esa última permitiendo la adopción de un nuevo estatuto para el Distrito Federal. Sin embargo, como pasaba en el PAN, tanto el mecanismo de concertación ideado en el Pacto, como el contenido de ciertas reformas que incluía, provocaron resistencia en las bancadas parlamentarias del partido y en las corrientes ajenas a Nueva Izquierda.

A partir de noviembre de 2013, la discusión de la reforma al sector energético marcó el límite de la participación del PRD en el Pacto y fue el inicio del lento desvanecimiento de ese mecanismo. Dada la importancia del tema de la propiedad nacional de los medios de explotación de los recursos energéticos para la izquierda, el PRD no podía sino oponerse a la reforma y convocar a movilizaciones en contra de ésta. A la vez, su capacidad de movilización en contra de la iniciativa de ley era muy limitada dado que había apoyado firmemente las demás reformas incluidas en el Pacto: su dirigencia estaba atrapada entre la colaboración constructiva y la oposición frontal al gobierno. Es más, fracasó en su intento de unirse a Morena y otras fuerzas de izquierda en las protestas contra la reforma del sector energético, mostrando

los nuevos límites de su capacidad de acción en el universo más amplio de la familia ideológica de izquierda.

Aun así, en las elecciones internas que se realizaron en septiembre de 2014 para designar a los nuevos integrantes del Consejo Nacional, que a su vez iban a elegir al nuevo presidente del partido, la coalición dominante que se articulaba en torno a la corriente Nueva Izquierda logró casi el 70% de los votos de los militantes registrados, mientras que Izquierda Democrática Nacional obtuvo sólo 17%. El 4 de octubre fue electo presidente Carlos Navarrete de la corriente Nueva Izquierda sin que hubiera impugnaciones. Una vez más, el PRD parecía haber solucionado sus problemas de gobernanza interna.

No obstante, el 26 de septiembre de 2014, 43 estudiantes de una escuela rural fueron secuestrados y, probablemente, asesinados en la ciudad de Iguala, Guerrero, dando lugar al tristemente conocido caso de Ayotzinapa. El alcalde de Iguala, quien luego fue apresado por ese caso, y el gobernador del estado eran del PRD y estaban asociados a Nueva Izquierda. Durante los días posteriores a los hechos, la nueva dirigencia de la organización adoptó una posición ambigua, que buscaba evitar la renuncia del gobernador Aguirre en medio de protestas internas, incluyendo la de Cuauhtémoc Cárdenas, que pidió la renuncia de la nueva dirigencia del partido y terminó abandonándolo. En pocos días, el saldo aparentemente positivo de una contienda interna bien llevada se transformaba en una crisis moral y ética en medio de duras críticas.

La designación de candidatos a diputados para las elecciones legislativas de 2015 fue otra prueba para la organización. En febrero, Marcelo Ebrard renunció al partido seguido por tres diputados federales: algunos para pasarse a Morena, otros manteniéndose en la expectativa. Muchos, como Alejandro Encinas, acusaban que el PRD era una organización sin rumbo, desfigurada y corrompida por un pequeño grupo que se había adueñado de él.²⁵ En las elecciones legislativas del 7 de

²⁵ Shaila Rosagel, “El PRD cumple 26 años sin 30 de sus líderes más importantes, sin festejo y en silencio”, *Sin Embargo*, 5 de mayo de 2015,

junio de 2015, el Revolucionario Democrático se enfrentó por primera vez a Morena en una contienda formal. Si bien el PRD se mantuvo como principal fuerza de izquierda a nivel nacional con 11.4% de los votos, había obtenido apenas 2.5 puntos más que Morena. Sobre todo, perdió su bastión de la Ciudad de México ante su nuevo rival, ganando sólo 5 distritos uninominales federales contra 16 para Morena, 6 delegaciones contra 5 y 19 curules contra 22 para su adversario en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. Ante tal saldo, el 8 de agosto, Carlos Navarrete anunció su intención de dejar la presidencia del partido. En principio, la renovación de la dirección se iba a dar en la tercera semana de septiembre, pero no fue hasta noviembre que la renuncia se hizo efectiva.²⁶ Mientras tanto, se eligió a Agustín Basave como nuevo dirigente del PRD después del desistimiento de dos de sus posibles contendientes, Armando Ríos Peter y Zoé Robledo, que abandonaron la contienda aduciendo que era una simulación, ya que se había perfilado un aspirante en particular.²⁷ Ambos dejaron el partido meses después.

En los hechos, durante los últimos meses de 2014 y el primer semestre de 2015, el PRD entró de manera más llana a una dinámica de descomposición sostenida. La gobernanza interna ya no era tanto un problema de relaciones entre distintos grupos y corrientes, aun si éstas seguían activas y tendían a multiplicarse con el surgimiento de nuevos temas de desacuerdo, sino más bien de retención de personalidades políticas históricas de la organización que, una por una, y de manera sostenida, manifestaban o su desinterés o su

<https://www.sinembargo.mx/05-05-2015/1334261> (consulta del 5 de agosto de 2019).

²⁶ “Agustín Basave es el nuevo dirigente nacional del PRD”, *Animal Político*, 7 de noviembre de 2015, <https://www.animalpolitico.com/2015/11/agustin-basave-es-el-nuevo-dirigente-nacional-del-prd/> (consulta del 5 de agosto de 2019).

²⁷ Angélica Mercado, “Zoé Robledo se baja de contienda por PRD”, *Milenio*, 5 de noviembre de 2015, <https://www.milenio.com/politica/zoerobledo-se-baja-de-contienda-por-prd> (consulta del 5 de agosto 2019).

voluntad de dejar la organización. Y si el partido conservaba el gobierno de la Ciudad de México y de algunos estados como Morelos, Michoacán y Tabasco, su capacidad de movilización de votos por sí mismo estaba muy disminuida. Con la renuncia de Navarrete se inició un periodo de inestabilidad en la dirigencia del partido con una sucesión de dirigentes efímeros: las corrientes dominantes en la organización gobernaban el vacío.

En cuanto a los vínculos con otras fuerzas políticas, la llegada de Agustín Basave a la cabeza del PRD coincidió con la aplicación de una estrategia alternativa de movilización de votos. Como lo hemos visto en el apartado anterior, el PRD empezó negociaciones para competir en coalición con Acción Nacional en varios estados donde se iban a celebrar elecciones a gobernador en 2016: primero fue el caso de Durango y Zacatecas y luego se agregaron Oaxaca, Veracruz y Quintana Roo. La estrategia de formar coaliciones con el PAN para “poner freno a la restauración autoritaria del PRI” suscitó tensiones en el seno de los órganos de dirección del PRD y provocó una disputa entre las corrientes aliadas de Izquierda Democrática y Alternativa Democrática Nacional. Muchos integrantes del Comité Ejecutivo Nacional insistían en el carácter excepcional de esas estrategias. Basave amenazó con renunciar si no se aprobaba la formación de coaliciones con el PAN en algunas contiendas estatales.²⁸ Claramente, el tema de la unión de fuerzas con un partido asociado a la derecha se volvió otra fuente de tensión en la organización y motivo de desafección de un mayor número de militantes.

De hecho, las elecciones estatales del 5 de junio de 2016, concurrentes con una consulta para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, no fueron un gran éxito para el PRD. Si bien la coalición con Acción Nacional ganó

²⁸ Shaila Rosagel, “Tribus del PRD pelean por poder, no por ideología: analistas; 15 grupos guerrean por liderazgo”, *Sin Embargo*, 21 de enero de 2016, <https://www.sinembargo.mx/21-01-2016/1602799> (consulta del 5 de agosto 2019).

en Veracruz, Quintana Roo y Durango, esas victorias fueron interpretadas como victorias de Acción Nacional: en Quintana Roo, el candidato victorioso no era afiliado al PRD mientras que en los otros estados los candidatos eran panistas. En cuanto a la consulta para integrar la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México, se confirmó el retroceso del partido frente a Morena: sus candidatos obtuvieron 31.5% de los votos frente a 36.2% para los candidatos de Morena.²⁹ El 18 de junio, Basave renunció a la presidencia del partido, no debido a los resultados electorales sino, en sus palabras, por la dificultad de arbitrar las tensiones entre corrientes y, particularmente, roces con la corriente Nueva Izquierda.³⁰ El 16 de julio resultó electa Alejandra Barrales como presidenta del PRD, personalidad cercana a Miguel Ángel Mancera, jefe de gobierno de la Ciudad de México.³¹

A partir de ese momento, la política de alianza con el PAN primero y, luego, con Movimiento Ciudadano, pasó a dominar la vida interna de la organización en un contexto de definición de las candidaturas presidenciales de 2018. Varios gobernadores perredistas, Graco Ramírez de Morelos, el recién electo Silvano Aureoles de Michoacán y, desde luego, Miguel Ángel Mancera, de la Ciudad de México, dejaban ver su interés en ser postulados.³²

²⁹ David Marcial Pérez, “Morena vuelve a golpear en Ciudad de México pero no tumba al PRD”, *El País*, 6 de junio de 2016, <https://www.sinembargo.mx/21-01-2016/1602799> (consulta del 5 de agosto de 2019).

³⁰ Isabel González, “Agustín Basave renuncia a la dirigencia del PRD”, *Excelsior*, 18 de junio de 2016, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/06/18/1099610> (consulta del 5 de agosto de 2019).

³¹ “Alejandra Barrales, nueva presidenta del PRD”, *El Economista*, 16 de julio de 2016, <https://www.economista.com.mx/politica/Alejandra-Barrales-nueva-presidenta-del-PRD-20160716-0009.html> (consulta del 5 de agosto de 2019).

³² “Silvano Aureoles y Graco Ramírez alzan la mano y van por la candidatura presidencial del PRD”, *Animal Político*, 2 de marzo de 2017, <https://www.animalpolitico.com/2017/03/silvano-graco-candidatura-prd/> (consulta del 5 de agosto de 2019).

Ahora bien, la opción de regresar a la estrategia de ampliación de las negociaciones al conjunto de la “familia de izquierda” como en el pasado (o como se creyó que sería posible en los primeros años del sexenio) quedaba anulada. Así se observó en las discusiones sobre la posibilidad de apoyar a la candidata de Morena en las elecciones a gobernador de junio de 2017 en el Estado de México. Morena era claramente un rival y el PRD no tenía el capital político suficiente para atraer a otras fuerzas de izquierda.

Desde la perspectiva de las elecciones presidenciales de 2018, la solución consistió en buscar la formación de un frente ciudadano que buscara ocupar un centro ampliado para ubicarse entre Morena y el PRI. No obstante, esa estrategia seguía provocando resistencias en el PRD: por ejemplo, en diciembre de 2016, Miguel Barbosa creó un frente denominado Militantes de Izquierda, que reunía a tres corrientes del partido y cuyo propósito era apoyar a un solo candidato de izquierda en 2018 y frenar la descomposición ideológica del partido.³³ A finales de marzo de 2017, 11 de los 20 senadores del PRD decidieron dejar de trabajar con ese grupo parlamentario y actuar como ala legislativa de Morena en el Senado.³⁴ En mayo, Dolores Padierna, llamó a la militancia del partido a rebelarse contra la decisión del Comité Ejecutivo Nacional de aliarse con el PAN en 2018.³⁵ Ella renunciaría al partido en septiembre de 2017 y apoyaría la candidatura de Andrés Manuel López Obrador, lo mismo

³³ Susana Guzmán y Héctor Gutiérrez, “Surge nueva corriente en el PRD: Militantes de izquierda”, *El Financiero*, 14 de diciembre de 2016, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/surge-nueva-corriente-en-el-prd-militantes-de-izquierda> (consulta del 5 de agosto de 2019).

³⁴ Leticia Robles de la Rosa, “El PRD se desmorona en el Senado; abandonan 12 la bancada”, *Excelsior*, 29 de marzo de 2017, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/29/1154690> (consulta del 5 de agosto 2019).

³⁵ Susana Guzmán, “Padierna llama a la rebelión en el PRD por posible alianza con AN”, *El Financiero*, 27 de junio de 2017, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/29/1154690> (consulta del 5 de agosto 2019).

que el anuncio de un mes antes de personalidades del PRD, como Pablo Gómez, Leonel Godoy y Carlos Sotelo. La sangría provocada por la perspectiva de alianza con Acción Nacional continuaba. En septiembre de 2017, en el noveno Consejo Nacional del PRD, se aprobó la creación de un Frente Democrático Nacional, antesala para que en noviembre se aprobara una coalición electoral con el PAN y MC con vistas a las elecciones de 2018.³⁶ Y si bien a inicios de diciembre la dirigencia del PRD manifestó su apoyo a Miguel Mancera como precandidato presidencial del partido, cuando el 12 de diciembre la coalición Por México al Frente se registró ante el Instituto Nacional Electoral, ya se sabía que su candidato presidencial iba a ser Ricardo Anaya, del PAN. A cambio, Alejandra Barrales iba a ser candidata de la coalición para la jefatura de gobierno de la Ciudad de México y Miguel Mancera iba a encabezar la lista de senadores plurinominales: quedaba claro que el PRD era un socio menor en esa alianza electoral. Mientras tanto, a lo largo del primer semestre de 2018, más personalidades históricas del partido anunciaron su apoyo al candidato de la coalición Juntos Haremos Historia.

En el transcurso del sexenio 2012-2018, la aparición de una organización exitosa surgida de una escisión en la organización y encabezada por un líder carismático, las luchas internas entre grupos y facciones y la política de alianzas con otras fuerzas políticas que no eran aliados naturales, aceleraron la debacle del PRD. Es algo que puede apreciarse en la estrepitosa y siempre más veloz caída del partido en las preferencias electorales.

Ya comentamos que el saldo de las elecciones federales de 2012 había sido relativamente positivo para el PRD. Su candidato presidencial había terminado en segundo lugar, seis puntos detrás del vencedor tras haber iniciado la campaña en

³⁶ “Consejo del PRD aprueba ir en coalición con PAN y Movimiento Ciudadano en 2018”, *Animal Político*, 19 de noviembre de 2017, <https://www.animalpolitico.com/2017/11/prd-coalicion-elecciones-2018/> (consulta del 5 de agosto de 2019).

un lejano tercer lugar; su bancada en la Cámara de Diputados se había incrementado con 33 diputados más y su candidato a la jefatura de gobierno de la Ciudad de México había arrasado en los comicios locales una mayoría de 63%. Cuando Morena obtuvo su registro como partido político durante el verano de 2014, las encuestas sobre preferencias electorales le atribuían solamente 7% en las preferencias de los encuestados.

La situación empezó a deteriorarse con las elecciones legislativas federales de 2015. Ya en ese momento, empezaban a darse migraciones de su militancia y personal político hacia Morena. Si bien sus candidatos a diputaciones federales obtuvieron el 11.4% de los votos y fueron electos 56 diputados, ese resultado significaba un retroceso de 8 puntos con respecto a la elección anterior y una pérdida de 48 escaños (cuadro 1). El partido mantenía una ventaja de apenas 2.5 puntos sobre Morena. El indicador más importante de esa elección fue la derrota en la batalla por conservar el bastión de izquierda que es la Ciudad de México. Ya mencionamos que la ganó Morena, con 16 diputados federales contra 5 para el PRD, 22 asambleístas contra 19 y 6 delegaciones frente a 5 para Morena (había ganado 14 en 2012). Esa tendencia se volvió a confirmar en 2016 con las elecciones para la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, cuando el PRD quedó en segundo lugar, cinco puntos detrás de Morena.

Pero el descalabro electoral se dio en las elecciones federales de 2018. El PRD obtuvo sólo el 5% de los votos en las elecciones para diputados federales, lo que redujo su bancada en la Cámara de Diputados a 21 representantes. En el Senado logró la elección de solo 8 senadores contra 22 en 2012, con una pérdida de más de 13 puntos. Esa representación se vio luego mermada por las migraciones de legisladores a otras formaciones políticas, sobre todo hacia Morena: en julio de 2019, la bancada del PRD en la Cámara de Diputados tenía 11 integrantes y la del Senado, sólo 5. En la Ciudad de México, Alejandra Barrales, de la coalición Por México al

Frente consiguió sólo el 31% de los votos frente al 47% de Claudia Sheinbaum, candidata vencedora por Juntos Haremos Historia. El tamaño de la derrota del PRD y la sustitución de hegemonía partidista en la ciudad capital se evidenció también en la pobre capacidad de retención de las alcaldías (antes delegaciones), donde el PRD conservó apenas cuatro frente a las once ganadas por Morena, y en los resultados de la nueva composición de la Asamblea Legislativa de la CDMX, con apenas 4 asambleístas perredistas y 37 de Morena. Esos resultados son muy significativos dado que, durante todo el sexenio, el PRD había apostado hacer de la Ciudad de México un modelo de gobierno de izquierda progresista y moderno. Parece que ese proyecto no logró ser atractivo para el electorado de la capital.

En síntesis, el sexenio de 2012-2018 atestiguó la casi desaparición de una fuerza política que había sido uno de los tres pilares del sistema de partidos de la transición mexicana. La situación parecía confirmar una hipótesis formulada por Kay Lawson en su estudio sobre los partidos que fracasan: el surgimiento de escisiones exitosas en partidos establecidos acarrea grandes riesgos en cuanto a su supervivencia, sobre todo cuando logran ocupar sus funciones de intermediación.³⁷

El Partido Revolucionario Institucional

El caso del PRI difiere del PAN y del PRD. A diferencia de esos dos partidos, no fue víctima de una crisis de gobernanza interna, sino del voto de castigo a su gobierno. La victoria elec-

³⁷ Kay Lawson, "When Linkages Fails", Kay Lawson y Peter Merkl (eds.), *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, Princeton, University Press, 1988, p. 30. En realidad, Lawson formula una hipótesis que no logra comprobar, a partir de los casos que estudia, a efecto de que organizaciones alternativas logran sobrevivir cuando asumen exitosamente las funciones de intermediación, anteriormente desarrolladas por partidos deficientes. El caso del PRD y Morena parece confirmar la hipótesis.

toral de Enrique Peña Nieto en 2012 fue la culminación de un proceso largo, pero exitoso, de reconstrucción de un liderazgo nacional. Esa reconstrucción se dio desde la periferia de la organización, apoyándose en los nuevos hombres fuertes del sistema político mexicano, los gobernadores. A partir de 2008, Enrique Peña Nieto logró erigirse como la figura articuladora de una coalición de gobernadores que se impuso frente a las autoridades más tradicionales del partido (dirigentes de la organización y líderes parlamentarios). En efecto, desde la derrota electoral del 2000, con la pérdida de la titularidad del poder ejecutivo, el PRI había perdido también la figura política que tradicionalmente arbitraba los conflictos entre sus grupos y facciones, la del presidente de la República. Se tardó 12 años en recuperar ambas: la titularidad del ejecutivo y la figura política que aseguraba la gobernanza interna.³⁸ Sin embargo, durante todo ese periodo, el partido había logrado conservar un sólido caudal de votos y una envidiable presencia en gran parte del territorio nacional, como lo atestiguaban tanto sus resultados en elecciones legislativas como en las de gobernadores. Es más, en las elecciones federales intermedias de 2009 y presidenciales de 2012 fue el principal beneficiario del voto de protesta contra el gobierno de Felipe Calderón.

Con un cómodo apoyo del 38.2% del electorado, una bancada en la cámara de diputados ligeramente más pequeña que en la legislatura anterior, pero sustantiva, y una ganancia de casi 20 escaños en el senado, el presidente Peña Nieto dio inicio a su mandato en una posición de fuerza aun si, al igual que sus antecesores, tenía que hacer frente a una situación de gobierno dividido. Esa posición de fuerza pudo apreciarse con el anuncio, el 2 de diciembre de 2012, un día después de la toma de posesión del nuevo gobierno, de un amplio acuer-

³⁸ Para un excelente análisis del proceso de fragmentación y reconfiguración de las élites estatales y nacional del PRI después del 2000, Rogelio Hernández, "El refugio del PRI durante la alternancia panista", *Foro Internacional* 55, núm. 219, 2015, pp. 45-82.

do programático y legislativo que abarcaba 95 compromisos específicos y una serie de grandes reformas legislativas en los campos de la educación, las telecomunicaciones, la fiscalidad, la política y vida electoral y la producción de energía.

La peculiaridad del Pacto por México residía en que, como lo hemos visto en apartados anteriores, era el producto de una negociación y un acuerdo entre la presidencia de la República y las dirigencias de los tres grandes partidos políticos, sobre todo de la oposición. Parecía aportar una solución a la situación de gobierno dividido que prevalecía desde 1997, en la que se dificultaba la cooperación legislativa en torno a reformas importantes, como las incluidas en el acuerdo. De hecho, ese mecanismo de cooperación funcionó de manera muy eficaz hasta noviembre de 2013, cuando el PRD empezó a marcar sus distancias por el contenido de la reforma energética, aun si siguió cooperando después con otras reformas legislativas incluidas en el Pacto como, por ejemplo, la reforma político-electoral. Si bien, desde un punto de vista formal, ese gran acuerdo fue un éxito de negociación, hemos visto cómo desató tensiones y desacuerdos importantes en el seno de los partidos de oposición participantes. A lo largo de 2014, ese mecanismo de concertación se fue desvaneciendo poco a poco.

Desde una perspectiva de cohesión interna del partido gobernante, el presidente Peña Nieto logró en un primer momento restablecer cierta unidad en la clase política del PRI. Había llegado al poder apoyado por una amplia coalición de gobernadores, pero logró integrar un gabinete que reflejaba bien la diversidad de los grupos de poder en su partido, una “élite renovada” en palabras de Rogelio Hernández.³⁹ De hecho, como pudo apreciarse en el contenido de algunas reformas legislativas, por una coincidencia de intereses del poder ejecutivo y de los partidos de oposición, se dio un proceso de recentralización del poder. Por ejemplo, el Instituto Federal

³⁹ Rogelio Hernández y Will G. Pansters, “La democracia en México y el regreso del PRI”, *Foro Internacional* 52, 210, 2012.

Electoral se transformó en Instituto Nacional Electoral y el Instituto Federal de Acceso a la Información en Instituto Nacional de Acceso a la Información: en ambos casos, más allá del cambio de nombre, se dotaba a las autoridades de estos órganos autónomos federales de facultades para acotar, vigilar y, en su caso, intervenir en campos de actividad donde los gobernadores habían gozado de una amplia libertad de acción.

Sin embargo, detrás de esos aparentes éxitos en materia de gobernanza, había una sorprendente vulnerabilidad que se hizo evidente en el otoño de 2014. La manera en que el gobierno reaccionó a los trágicos hechos de Iguala en septiembre de 2014 –conocidos como el caso Ayotzinapa por el nombre de la escuela normal rural de donde provenían las víctimas– y, luego, a una situación de conflicto de interés que involucró a la esposa del presidente, publicitada en noviembre del mismo año y referida en la opinión pública como el caso de la Casa Blanca, mostró tanto su fragilidad como la de su proyecto político. Por más que el equipo de gobierno estuviera cohesionado detrás de un proyecto bien definido y muy racional, no lograba convencer a la ciudadanía.

El problema no era sólo de imagen y comunicación, sino que tenía raíces más profundas asociadas a la falta de confianza política. En los primeros meses del nuevo gobierno, el PRI contaba con 20 gobernadores.⁴⁰ Como ya se ha mencionado, la candidatura del presidente había sido apoyada por una coalición amplia de mandatarios estatales priistas donde él aparecía como el líder de los nuevos hombres fuertes del sistema político. Como exgobernador del Estado de México, su figura pública estaba estrechamente vinculada a la de esos personajes. Durante el sexenio, el ocaso de la imagen de gobernadores todopoderosos fabricada en años anteriores no fue sólo el resultado de acciones ideadas desde el centro y los partidos de oposición para restringir su margen de acción, fue también producto de su asociación con la realiza-

⁴⁰ *Ibid.*, 785.

ción de actos delictivos frecuentemente ligados al tema de la corrupción. En efecto, de 2010 a 2018, 16 gobernadores fueron investigados por presuntos actos delictivos, y de éstos, seis terminaron en la cárcel. Es cierto que no todos fueron del PRI y no todos fueron condenados, pero la gran mayoría provenía de ese partido y eran contemporáneos del presidente.⁴¹ Eso contribuyó ampliamente a la omnipresencia del espectro de la corrupción en la vida pública mexicana durante los seis años del gobierno de Enrique Peña Nieto, imagen que también se apoyaba en la experiencia cotidiana de los mexicanos: en 2017, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental aplicada por el Inegi mostraba un incremento de 16.2 % en la tasa de prevalencia de corrupción, es decir, de ciudadanos que reportaron haber sido víctimas de actos de corrupción.

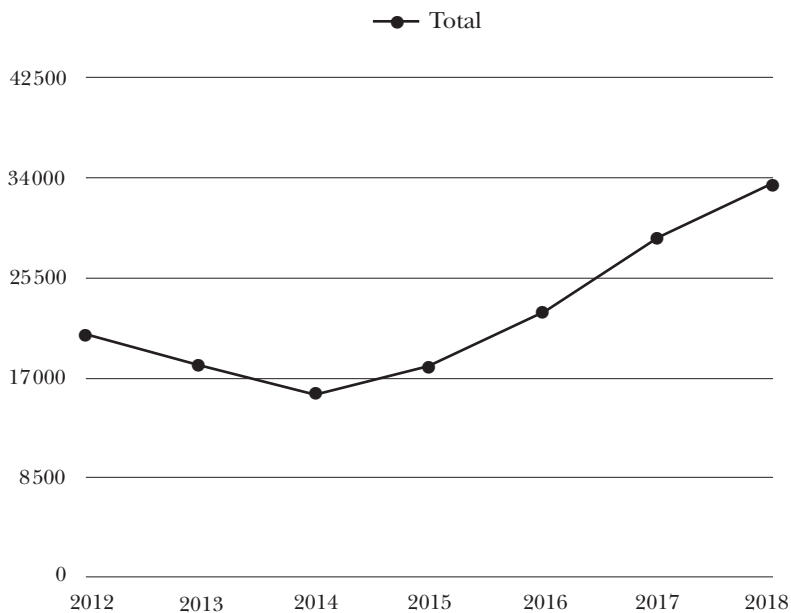
Otro tema de preocupación para la población fue el de la violencia. El inicio de la gestión del nuevo gobierno pareció marcar una voluntad de cambio en la estrategia de lucha contra la delincuencia, como lo indicó la intervención del gobierno federal en el estado de Michoacán. De hecho, durante los dos primeros años el número de homicidios dolosos disminuyó, al pasar de 20 568 en 2012 a 15 649 en 2014. Sin embargo, en los años restantes, se elevó de nuevo para alcanzar la cifra de 157 006 para el sexenio, con un incremento notable y constante en los últimos años. Esa cifra rebasa el número alcanzado en cualquier sexenio anterior (véase cuadro 3 y gráfica 1). No es de sorprender que los ciudadanos identificaran como principales problemas del país, la inseguridad y la violencia, el desempleo, la carestía y la corrupción. Si bien la preocupación por la inseguridad fue creciendo a lo largo del sexenio (58% en 2015 *vis a vis* 64.5% en 2018), el malestar contra la corrupción se mantuvo estable entre 28% y 30%, lo que, de todas maneras, es una tasa significativa (véase cuadro 4).

⁴¹ Fundar, *Fue un mal año. No, menos como seis*, México, Fundar, 2018, p. 84.

CUADRO 3
Homicidios dolosos

Año	Total
2012	20568
2013	18106
2014	15649
2015	17889
2016	22567
2017	28866
2018	33341

GRÁFICA 1
Homicidios dolosos, 2012-2018



Fuente: elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

CUADRO 4
Principales preocupaciones de los mexicanos

<i>Tema</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Inseguridad	58%	59.1%	61.1%	64.5%
Desempleo	44.1%	40.8%	36.3%	36.3%
Pobreza	31.1%	31.9%	27.9%	27.8%
Aumento de precios	33.2%	30.7%	36.5%	36.3%
Salud	28.6%	30.1%	28.8%	25.3%
Corrupción	28.5%	28.2%	29.1%	29.2%
Educación	22.7%	21.7%	21%	19.6%
Impunidad	17.7%	20.3%	21.5%	21.4%
Narcotráfico	17.2%	16.1%	16.7%	18.9%
Escasez de agua	13.2%	14.3%	14.6%	15.2%

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2016, 2017, 2018.

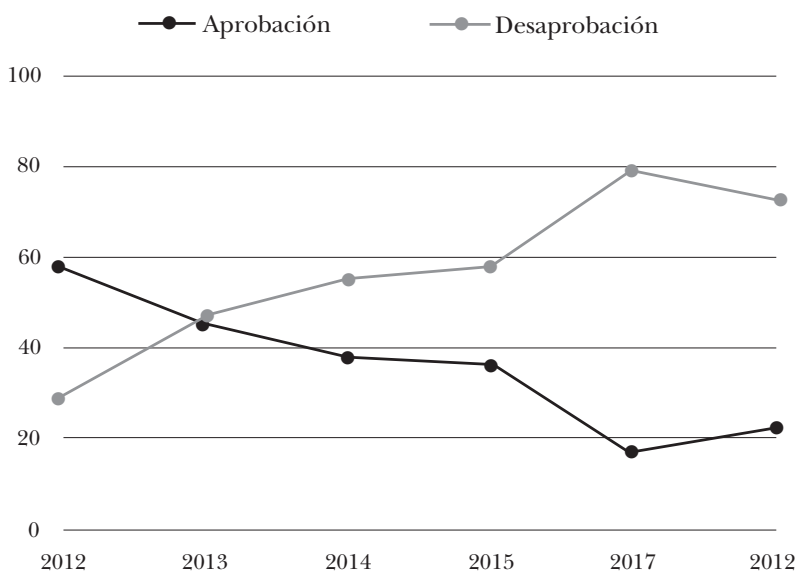
La percepción de esos problemas se tradujo en tasas bajas y, sobre todo, descendientes, de aprobación ciudadana en cuanto al desempeño del gobierno. Como puede observarse en el cuadro 5, en diciembre de 2012, el presidente tenía una tasa de aprobación del 57% contra 30% de desaprobación. Rápidamente, en diciembre de 2013, la proporción de los ciudadanos que aprobaban la gestión del gobierno era ya menor a los que la desaprobaban (45% frente a 47%). En noviembre de 2018, la tasa de aprobación ya había caído a 22% frente a 73% de desaprobación. Dos hechos llaman la atención: aun en momentos en que el gobierno parecía tener éxito en la formulación y aplicación de sus políticas públicas, la tasa de desaprobación era superior a la tasa de aprobación; luego, en comparación con sexenios anteriores, la valoración del presidente era consistentemente más negativa⁴² (véase gráfica 2).

⁴² Véase Oraculus “Aprobación presidencial”, disponible en <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>, consultado el 5 de agosto 2019.

CUADRO 5
Aprobación y desaprobación de Enrique Peña Nieto

	<i>Aprobación</i>	<i>Desaprobación</i>
2012	57	30
2013	45	47
2014	38	55
2015	36	58
2017	17	79
2018	22	73

GRÁFICA 2
Aprobación y desaprobación de Enrique Peña Nieto



Fuente: elaboración propia con información del Poll of Polls de Oraculus.

Aun así, esas tendencias en la opinión pública no se reflejaron inmediatamente en los resultados electorales. A pesar de las derrotas sucesivas en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006, el PRI mantuvo su “refugio” en las instancias locales, consolidando su presencia en el territorio nacional y afinando “sus habilidades como maquinaria partidista”.⁴³ Ya mencionamos el importante número de gubernaturas en manos de ese partido en 2012: de hecho, en 2018, con menos gobernadores electos, seguía siendo el partido con el mayor número de gobernadores electos. En las elecciones legislativas de 2009 obtuvo 237 diputaciones cosechando el voto de castigo contra el presidente panista, más todavía de los que obtendrá Morena en su aplastante victoria de 2018 (véase cuadro 1). Y aunque existía una percepción negativa del desempeño gubernamental en las elecciones intermedias de 2015, el PRI perdió apenas nueve escaños con casi cien diputados (98, para ser preciso) más que el partido con la segunda bancada en la Cámara, Acción Nacional (114 diputados).

Es solamente en las elecciones de junio de 2016, para renovar 12 gubernaturas, que se prendieron las primeras señales de alarma. En efecto, el PRI sólo logró la victoria en cinco de ellas.⁴⁴ Y si bien pudo recuperar el estado de Oaxaca, perdió en cuatro estados en los cuales nunca se había dado la alternancia: Durango, Quintana Roo, Veracruz y Tamaulipas.⁴⁵ El PRI se quedaba con 15 gobiernos estatales, es decir, por primera vez en su historia, con menos de la mitad. Entre las razones que se mencionaron para explicar la derro-

⁴³ Rogelio Hernández, *art. cit.*, 2015, 53.

⁴⁴ “El PRI reconoce su derrota electoral, mientras el PAN destaca sus victorias históricas”, *Animal Político*, 6 de junio de 2016, <https://www.animalpolitico.com/2016/06/lideres-del-pri-pan-y-prd-presumen-sus-ventas-electorales-en-la-jornada-del-5-de-junio/> (consulta del 5 de agosto de 2019).

⁴⁵ Nayeli Roldán, “El PRI regresa a gobernar Oaxaca: Alejandro Murat es puntero en los resultados”, *Animal Político*, 6 de junio de 2016, <https://www.animalpolitico.com/2016/06/el-pri-regresa-a-gobernar-oaxaca-alejandro-murat-es-puntero-en-los-resultados/> (consulta del 5 de agosto 2019).

ta, estaban las siguientes: la traición de militantes, el desgaste de los gobernadores, las reformas estructurales, entre otras.⁴⁶ El problema residía no sólo en la dimensión aritmética de los resultados, también en su significado simbólico. La organización de las elecciones había estado en manos del nuevo presidente del PRI, Manlio Fabio Beltrones, conocido como miembro de la élite tradicional del partido, cercano al aparato y afamado organizador político. El 20 de junio, éste renunció a la dirigencia, responsabilizándose de la derrota.⁴⁷ Hay otro mito que se vio afectado: el de la fuerza de la formidable maquinaria electoral del partido que tenía presencia en el conjunto de la geografía nacional. La capa protectora del “refugio” tradicional priista se estaba fisurando.

Hubo tres elecciones para renovar el poder ejecutivo en los estados en 2017. El PRI perdió Nayarit, pero conservó el poder en Coahuila y en el Estado de México. No obstante, sus victorias en ambos estados fueron muy apretadas. En Coahuila, el candidato del PRI, en coalición con otros partidos, Miguel Riquelme, obtuvo apenas 2.5 puntos más que su rival del PAN, Guillermo Anaya, apoyado por otra coalición (38.9% frente a 36.4%). Los resultados fueron impugnados sin éxito por todos los demás candidatos. En el Estado de México, bastión del PRI y del grupo político del presidente Peña Nieto, la victoria de Alfredo del Mazo fue igualmente apretada: éste obtuvo 33.5% de los votos *vis a vis* el 30.8% de la candidata de Morena, Delfina Gómez.⁴⁸ En esta elección,

⁴⁶ Leticia Robles de la Rosa, “El PRI analiza causas de las derrotas; investiga posible traición”, *Excelsior*, 9 de junio de 2016, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/06/09/1097697> (consulta del 5 de agosto de 2019).

⁴⁷ “Manlio Fabio Beltrones renuncia a dirigencia del PRI”, *Milenio*, 20 de junio de 2016, <https://www.milenio.com/politica/manlio-fabio-beltrones-renuncia-dirigencia-pri> (consulta del 5 de agosto de 2019).

⁴⁸ Leticia Robles de la Rosa, “PRI logra 2.65 millones de votos; le sigue Morena; Edomex, nicho electoral del tricolor”, *Excelsior*, 6 de junio de 2017, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/06/06/1167998> (consulta del 5 de agosto de 2019).

el dato más preocupante para el PRI fue que su candidato había conseguido 35% de votos menos que su antecesor y compañero de partido, Eruviel Ávila. Además, esas victorias pírricas volvían a poner en el centro del debate político nacional la cuestión de la equidad en las condiciones de competencia y, en particular, la del financiamiento de las campañas.

Esos resultados ya dejaban presagiar la hecatombe electoral de 2018. Como puede apreciarse en los cuadros 1 y 2, el candidato presidencial del PRI, José Antonio Meade, terminó en un distante tercer lugar con apenas 16.4 % de los votos, es decir casi 22 puntos menos que el resultado obtenido por Peña Nieto en 2012. En las elecciones para diputados, el PRI alcanzó también el tercer lugar con un porcentaje similar al de la elección presidencial, registrando una pérdida de 158 escaños. Algo similar sucedió en los comicios para senadores, donde la bancada pasó de 52 a 14. El PRI perdió también las nueve elecciones a gobernadores que se estaban disputando, quedándose con 12 gobernadores, muchos de ellos con nuevas legislaturas controladas por Morena. En pocas palabras, el tan celebrado aparato electoral del PRI fue aplastado en las elecciones de 2018.

En cuanto a la relación entre grupos y facciones en el seno del partido durante el sexenio, fueron mucho más fluidas que las que prevalecieron en los otros dos grandes partidos tradicionales. En ese sentido, sí se recuperó la figura tradicional del presidente como timón de la gobernanza interna de ese partido, aun si se dieron tensiones a nivel local en coyunturas particulares. Desde luego, el momento de selección del candidato presidencial generó leves tensiones, pero al final prevaleció el candidato del presidente y el método tradicional de unción del elegido. En su momento fueron mencionados Miguel Ángel Osorio Chong, Manlio Fabio Beltrones, Ivonne Ortega, Eruviel Ávila, cada quien representando grupos más cercanos a la organización partidista. Al final prevaleció José Antonio Meade en calidad de candidato “ciudadano” del PRI y, por más que se haya instalado una Comisión Política Permanente que diseñó procedimien-

tos internos de selección del candidato, al final hubo un solo precandidato, a la usanza tradicional.⁴⁹ Meade era parte del círculo cercano al presidente Peña Nieto, lo mismo que el presidente del PRI, Enrique Ochoa, y el jefe de campaña, Aurelio Nuño. En mayo de 2018, ante las pocas perspectivas del candidato señaladas por las encuestas de opinión, Ochoa fue relevado por René Juárez, un político con una trayectoria más tradicional: el relevo fue interpretado como un intento de mantener cohesionadas las bases políticas del partido.⁵⁰ En ese momento ya se hablaba de “brazos caídos” en la campaña y de discretos apoyos a la del candidato de Morena.

En suma, el sexenio empezó relativamente bien para el gobierno de Peña Nieto, aun si el presidente nunca logró gozar de alta popularidad en la sociedad. El viraje sobrevino en el otoño de 2014 (con los casos de Ayotzinapa y de la Casa Blanca) que mostró la fragilidad del gobierno y su dificultad de comunicarse con la población. La desaprobación creciente de los ciudadanos tardó hasta 2016 para expresarse en las urnas, mientras que seguía creciendo la tasa de desaprobación del gobierno. Los temas de la inseguridad, la economía y la corrupción alimentaron esa insatisfacción y fue el voto de castigo el que provocó el espectacular derrumbe electoral del PRI. La consecuencia más directa de la derrota electoral es el desmantelamiento de un sistema de ejercicio del poder que se había construido a lo largo de casi noventa años. En 2018, el PRI perdió la mayoría de sus múltiples anclas institucionales y organizativas; su regreso parece haber sido su canto del cisne.

⁴⁹ Ariadna García, “Instala PRI Comisión para procesos internos al 2018”, *El Universal*, 22 de noviembre de 2017, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/instala-pri-comision-para-procesos-internos-al-2018> (consulta del 5 de agosto de 2019).

⁵⁰ “Meade dice que él decidió quitar a Ochoa la dirección del PRI y que hará más ajustes en su campaña”, *Animal Político*, 3 de mayo de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/05/meade-ochoa-cambio-campana/> (consulta del 5 de agosto de 2019).

Morena

Desde luego, el derrumbe del sistema de partidos que presidió la transición mexicana no fue solamente el resultado de los problemas de gobernanza interna o de rechazo de la gestión de las tres grandes organizaciones políticas mexicanas. No puede explicarse sin el surgimiento de una fuerza que se presentó como una alternativa viable a los partidos establecidos: Morena.⁵¹

Como hemos visto en el apartado sobre el PRD, Morena nace, en gran parte, de un lento proceso de escisión de ese partido grande de la izquierda mexicana. Las tensiones internas que afloraron a lo largo del sexenio 2006-2012 entre la corriente de Izquierda Democrática, que controlaba la burocracia partidista, y Andrés Manuel López Obrador fueron insuperables después de las elecciones federales de 2012: el desacuerdo en torno a la estrategia a adoptar frente al nuevo gobierno seguía siendo profundo. La calificación de la contienda electoral que permitió la victoria del PRI y de su candidato, así como, un poco después, la participación en el Pacto por México, terminaron de conducir a una ruptura anunciada, en la que estaban en juego la cooperación limitada o la confrontación con el nuevo gobierno. Aun así, hasta las elecciones legislativas de 2015, todavía estaba presente la idea de la posibilidad de coexistencia de las dos organizaciones en una coalición de la gran familia ideológica de izquierda.

Sin embargo, una vez que Morena se registró como partido político, quedó claro que se trataba de una organización

⁵¹ Por cuestiones de falta de espacio, no voy a desarrollar a fondo el proceso de surgimiento y consolidación de Morena. Me limitaré a exponer los elementos que explican su éxito. Esta sección se apoya esencialmente en Jean-François Prud'homme, art. cit., 2016, para los tres primeros años del periodo estudiado y, sobre todo, para el periodo posterior, en la excelente tesis de maestría de Fernando Luna, "Morena: la formación de un partido político y sus primeros rasgos organizativos, tesis de Maestría en Ciencia Política, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 2018, pp. 86-120.

política que competía exitosamente con el PRD por el respaldo de los electores de izquierda. De entrada, Morena ganó las batallas electorales en los bastiones de la izquierda, como lo mostraron los resultados de las elecciones locales y federales en la Ciudad de México en 2015, de las elecciones para la integración de la Asamblea Constituyente de la misma entidad en 2016 y también el sólido segundo lugar en las elecciones para gobernador en el Estado de México, en 2017, de la candidata de Morena, Delfina Gómez, apenas dos puntos detrás del vencedor del PRI y con una inmensa ventaja sobre el candidato del PRD. En pocas palabras, poco a poco, Morena se estaba consolidando como la alternativa de izquierda, es decir, como el producto de una escisión que desplazaba su organización de origen.

¿Era Morena sólo una escisión del PRD? Sí, en la medida en que esa red de políticos y organizaciones se articulaba en torno a la figura carismática de López Obrador que, después de todo, había pasado los veinte últimos años de su vida política en el seno del PRD, como presidente del partido, jefe de gobierno del Distrito Federal y dos veces candidato derrotado a la presidencia de la República, de una coalición de izquierda. A la fecha, el fundador del movimiento goza de un gran poder personal en la organización, de la cual es sin lugar a dudas el elemento aglutinador. Y también porque los personajes de peso en el seno de la organización eran –y son– en esencia políticos profesionales que ocuparon cargos de importancia en el PRD antes de la escisión, basta con revisar las listas de dirigentes de la nueva organización política o de representantes en cargos de elección popular para constatarlo. Y no, en la medida en que una proporción importante, probablemente mayoritaria, de la militancia morenista se adhirió al movimiento a raíz de las actividades proselitistas llevadas por el líder del partido desde 2006. No, porque un segmento importante de los electores de Morena y de López Obrador nunca había votado por el PRD en elecciones anteriores. Es posible constatar cómo, con excepción de la Circunscripción 2, que corresponde a *grosso modo* a los estados del noreste del

país, el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia terminó en primer lugar con un impresionante caudal de votos. Y aún en el caso de esa circunscripción, logró duplicar su respaldo electoral con respecto a 2012 (véase cuadro 6).

CUADRO 6
Resultados electorales de AMLO por circunscripción,
2012 y 2018

Circunscripción	1	2	3	4	5
2012	2356455 (3)	1974821 (3)	3518658 (2)	4662065 (1)	3336828 (2)
2018	5360233 (1)	4391505 (2)	6986092 (1)	6963053 (1)	6412600 (1)

Fuente: elaboración propia con base en los datos del IFE/INE.

No, también porque la coalición Juntos Haremos Historia, que se construyó para respaldar la candidatura de López Obrador, era mucho más amplia que el segmento de militantes escindidos del PRD. Dicha coalición incluyó partidos de izquierda, como el Partido del Trabajo, y de derecha evangelista, como el Partido Encuentro Social, así como partidos locales y expolíticos del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional. Al inicio de la campaña, se anunció la formación de un futuro gabinete que incluía a empresarios, académicos, magistrados y expolíticos, sin vinculación orgánica con el nuevo partido.

Finalmente, se adhirieron a la coalición movimientos sociales que agrupaban a organizaciones campesinas y obreras disidentes, no necesariamente progresistas. Esa alianza heterogénea sirvió de base para suplir la deficiencia inicial de presencia territorial de Morena y conquistar territorios electorales que habían sido tradicionalmente ajenos a la izquierda (cuadro 4). En palabras de Fernando Luna: “Esto hizo posible que Andrés Manuel López Obrador construyera una imagen como un representante fiel del ‘pueblo’, en tanto identidad colectiva, lo suficientemente importante en térmi-

nos discursivos y a la vez ambiguo, para que cupieran todo tipo de perfiles, incluso los que poco antes fueron parte de la “mafia del poder”.⁵²

Y así, Andrés Manuel López Obrador ganó las elecciones que un respaldo del 53% de los votantes, mayoría nunca vista desde la consolidación de un sistema electoral competitivo en México. Morena y sus aliados obtuvieron 43% de los votos para integrar la Cámara de Diputados y, poco a poco, con el flujo de migraciones provenientes principalmente del PRD, logró hacerse de la mayoría de los escaños en la cámara baja. Conquistó también la mayoría de los congresos estatales y ha ganado un número importante de elecciones para gobernador desde 2018 (seis si incluimos el estado de Morelos). En pocas palabras, cuatro años después de obtener su registro como partido político, Morena pasó a ocupar una posición dominante en un sistema de partidos mexicano totalmente reconfigurado.

C. LAS PREFERENCIAS ELECTORALES

Desde luego, la transformación del sistema de partidos no es solamente el resultado de la crisis interna de algunos partidos establecidos, de la insatisfacción con el partido en el poder ni tampoco del surgimiento de una organización política alternativa exitosa. Es, sobre todo, el resultado de un cambio profundo en las preferencias electorales.

Hemos visto que detrás del aparente control oligopólico de la representación política ejercido por los tres grandes partidos subsistían, por sí mismas, pequeñas formaciones políticas y que el número real de partidos fue creciendo de manera sostenida hasta alcanzar 5.6 en 2015. Es decir que, poco a poco, se creó un espacio para la existencia de otras organizaciones partidistas que tenían clientelas propias o que funcionaban con válvulas de escape para el voto de protesta. De

⁵² *Ibid*, p. 120.

la misma manera, a nivel local, estatal y también federal, los partidos tradicionales practicaban complejas políticas de alianza para dar acomodo a intereses políticos locales y estatales peculiares, o para conseguir apoyos electorales marginales que permitían ganar contiendas apretadas. En pocas palabras, detrás del dominio de los grandes partidos se escondía un mundo de representación de intereses más complejo.

Hemos visto al inicio de este artículo que, todavía en 2012, los tres grandes partidos establecidos recibían más de 80% de los votos en elecciones legislativas. En 2015, esa cifra había bajado a 64 % y en 2018 a 39%. En 2012, las bancadas de esos partidos –adversarios y competidores, desde luego– sumaban 430 diputados; en 2018, como resultado de las elecciones, sumaban apenas 147 diputados. Las trayectorias individuales de cada uno de esos partidos eran todavía más elocuentes. El PRD pasó de tener el 19% de los votos en 2012 a sólo 5% en 2018; es decir, un resultado aceptable para un partido político marginal. Luego, ese 5% se haría minúsculo en términos de representación efectiva a raíz de un impresionante proceso de trashumancia de sus diputados hacia otras bancadas, particularmente la de Morena. Es un partido en vía de extinción. El PRD vio reducido su respaldo en elecciones legislativas a la mitad, pasando de 33.6% en 2012 a apenas 16.5% en 2018, una caída especialmente fuerte de 2015 a 2018: en efecto, perdió 148 escaños para quedarse con 45. Sobre todo, como ya lo indicamos, se quedó sin las anclas de su sistema de poder territorial que le permitía alimentar amplias redes clientelares y articular complejas configuraciones de intereses locales.

En el caso de Acción Nacional las pérdidas no fueron tan abruptas, pero sí constantes, entre tres o cuatro puntos porcentuales de una elección legislativa a la siguiente. Sigue siendo la segunda fuerza política del país con un número reducido, pero apreciable, de diputados (véase cuadro 1). En síntesis, las elecciones de 2018 significaron, en distintos grados, una impresionante derrota para los partidos que ocuparon un lugar central en el proceso de cambio político mexicano. En

pocas palabras, el resultado del voto cambió la constelación de los partidos que contaban en el sistema político mexicano.

Llama la atención también el rápido ascenso de Morena. Obtuvo su registro como partido constituido y reconocido por la autoridad electoral en 2014 y terminó en cuarto lugar en las elecciones legislativas de 2015, con casi el 9% de la votación y 35 diputados. Tres años después, sus candidatos registrados bajo la bandera de Morena –algunos se registraron como candidatos de otros partidos como el PES, por ejemplo– consiguieron un 37% de respaldo en las elecciones para diputados: pasaron a integrar inicialmente una banca de 191 diputados destinada a ir creciendo en función de reacomodos y migraciones interpartidistas.

Ahora bien, es importante mencionar también el hecho de que su candidato a la presidencia de la República obtuvo 53 % de los votos con una ventaja de 31 puntos sobre su más cercano contendiente. Se ha subrayado con frecuencia que es el mejor resultado obtenido por un candidato presidencial desde 1982, fecha en que el nivel de competitividad del sistema de partidos no era muy elevado, para decir poco. Dos cosas llaman la atención: el diferencial de votos obtenidos por Andrés Manuel López Obrador en comparación no sólo con Morena, sino con el total de partidos integrantes de la coalición Juntos Haremos Historia (16 puntos en el primer caso y 10 en el segundo), y la conquista de territorios anteriormente ajenos al voto de izquierda. Para decirlo en breve, el apoyo electoral a la candidatura de López Obrador logró rebasar los límites territoriales, organizacionales y de lealtades partidistas existentes. Sin lugar a duda, el respaldo que le dieron los electores fue un factor fundamental en el trastrocamiento del sistema de representación política en México y en la gestación de otro diferente.

CONCLUSIÓN

Desde una perspectiva formal, retomando la clasificación de Sartori, puede hablarse del paso de un sistema multipartidista moderado, constituido por tres partidos principales y un número creciente de partidos secundarios, a un sistema de partido dominante. Para retomar los términos de Peter Mair, entre 2012 y 2018, se dio un cambio de categoría de sistema de partidos en México. Sin embargo, el tema es más complejo y aún es temprano para definir el nuevo sistema de partidos mexicano.

Desde la sola perspectiva de los resultados electorales, Morena queda en situación de dominación. El PRD está a punto de desaparecer; de hecho, el socio menor de la coalición Por México al Frente, Movimiento Ciudadano, tiene una representación tres veces superior a la del PRD en la Cámara de Diputados (27 diputados). El PRI está en una situación delicada no sólo por la magnitud de su derrota sino por el resquebrajamiento del sistema de poder que le permitía mantener una formidable maquinaria electoral a lo largo del territorio nacional. Por el momento, Acción Nacional, con una representación disminuida, se mantiene como un partido de oposición muy distante en cuanto al apoyo electoral de la mayoría gubernamental.

Más allá del factor numérico, el resultado de la elección de 2018 terminó de poner fin a una manera de concebir los partidos políticos y el mismo sistema de partidos. Ya mencioné que, al filo de las múltiples reformas electorales que permitieron la democratización del país, se creó una red protectora en torno al acceso a la representación política y a la canalización de las ambiciones e intereses a través de partidos bien establecidos. Es más, tales partidos se ubicaban idealmente en un abanico de posiciones programáticas que cubrían la derecha, el centro y la izquierda. Sus dirigencias tenían, bien que mal, los instrumentos para regular sus vidas internas y controlar las opciones de salida. Eran los encargados protegidos de la intermediación política para retomar el concepto

de “*linkage*” desarrollado por Kay Lawson y Peter Merkl, antes mencionado. Desde luego, nunca se dio esa capacidad de control total del acceso a la representación política, pero sí había los instrumentos para pretender lograrlo o, por lo menos, permitir la existencia de una situación de virtual control oligopólico.

El proceso de cambio ya estaba en curso al inicio del periodo 2012-2018. Hemos visto que el número de partidos que cuentan estaba ya en ascenso y que las pequeñas formaciones políticas lograban mantenerse por sí solas o por la ejecución de hábiles estrategias de alianza. La legislación electoral adoptada a partir de 2012 introdujo la figura de las candidaturas independientes y, luego, en 2014, se aprobó la reelección consecutiva de los legisladores, minando así la capacidad de control de las dirigencias partidistas de los tres partidos establecidos: en distintos momentos, los tres grandes partidos tuvieron dificultades para administrar la gobernanza de sus respectivos aparatos. Sin embargo, es el surgimiento de una organización supletoria, Morena, lo que permitió la movilización y captación de votos en torno al proyecto del candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador. Llama la atención la velocidad con la cual esa alternativa logró transformarse en una opción de poder mayoritaria.

En este contexto, cabe preguntarse, ¿por qué es muy temprano para hablar de un sistema de partido dominante? Morena sigue siendo una incógnita. Es un partido político recién creado –oficialmente, tiene cinco años de existencia– cuyas características institucionales no están claramente definidas. La organización se articula en torno a la figura carismática de su fundador, que ejerce una gran influencia en su vida interna, sin que, por el momento, se perfilen contrapesos en su seno. Además, si bien no es un partido creado desde el gobierno, llega al gobierno antes de estar consolidado.

Todo ello plantea interrogantes en cuanto a su autonomía organizacional, su proceso de institucionalización y su propia capacidad de asumir su situación de dominio tal como pudo observarse en los incipientes y caóticos intentos de re-

novación de su dirigencia en el otoño de 2019. En cuanto a su entorno, habrá que ver qué sucede con la legislación electoral y cómo se va a dar el proceso de reconstrucción de la oposición al gobierno. Si algo es seguro es que las condiciones para la reinstauración del sistema de partidos que había de 1990 a 2018 ya no existen.

BIBLIOGRAFÍA

“Agustín Basave es el nuevo dirigente nacional del PRD”, *Animal Político*, 7 de noviembre de 2015, <https://www.animalpolitico.com/2015/11/agustin-basave-es-el-nuevo-dirigente-nacional-del-prd/>

ALARCÓN OLGUÍN, Víctor, “Democracia interna y selección de candidatos presidenciales en México. De la simulación a la competencia”, Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, Universidad de Salamanca-Universidad Nacional Autónoma de México-Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2009.

ALCÁNTARA, Suzzete, “Ricardo Anaya toma protesta como candidato de la coalición Por México al Frente”, Ciudad de México, 18 de febrero 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/ricardo-anaya-toma-protesta-como-candidato-de-la-coalicion-por-mexico-al-frente>

ALCOCER V. Jorge, “La regulación de los partidos políticos”, Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

“Alejandra Barrales, nueva presidenta del PRD”, *El Economista*, 16 de julio de 2016, <https://www.economista.com.mx/politica/Alejandra-Barrales-nueva-presidenta-del-PRD-20160716-0009.html>

BEAUREGARD, Luis Pablo, “El PAN y PRD apuestan por aliarse para vencer al PRI en las elecciones”, *El País*, 4 de febrero de 2016, https://elpais.com/internacional/2016/02/04/mexico/1454609543_900363.html

- “Consejo del PRD aprueba ir en coalición con PAN y Movimiento Ciudadano en 2018”, *Animal Político*, 19 de noviembre de 2017, <https://www.animalpolitico.com/2017/11/prd-coalicion-elecciones-2018/>
- “Desdeña PAN a Margarita Zavala”, *Milenio*, 12 de enero de 2015, <https://www.milenio.com/politica/desdena-pan-a-margarita-zavala>
- “El PRI reconoce su derrota electoral, mientras el PAN destaca sus victorias históricas”, *Animal Político*, 6 de junio de 2016, <https://www.animalpolitico.com/2016/06/lideres-del-pri-pan-y-prd-presumen-sus-ventajas-electorales-en-la-jornada-del-5-de-junio/>
- “Elección en el PAN: Ricardo Anaya gana y será el nuevo dirigente nacional”, *Animal Político*, 16 de agosto de 2015, <https://www.animalpolitico.com/2015/08/inicia-la-eleccion-de-dirigente-nacional-del-pan/>
- Fundar, *Fue un mal año. No, menos como seis*, México, noviembre de 2018.
- GARCÍA, Ariadna, “Instala PRI Comisión para procesos internos al 2018”, *El Universal*, 22 de noviembre de 2017, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/instala-pri-comision-para-procesos-internos-al-2018>
- “Gobernadores del PAN piden alianza para Edomex”, *Milenio*, 21 de diciembre de 2016, <https://www.milenio.com/politica/gobernadores-del-pan-piden-alianza-para-edomex>
- GONZÁLEZ, Isabel, “Agustín Basave renuncia a la dirigencia del PRD”, *Excélsior*, 18 de junio de 2016, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/06/18/1099610>
- GUTIÉRREZ, Héctor y Magali JUÁREZ, “PAN, PRD y MC formalizan ante el INE alianza electoral”, 5 de septiembre de 2017, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pan-prd-y-mc-presentan-el-frente-ciudadano-por-mexico>
- GUZMÁN, Susana y Héctor GUTIÉRREZ, “Surge nueva corriente en el PRD: Militantes de izquierda”, *El Financiero*, 14 de diciembre de 2016, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/surge-nueva-corriente-en-el-prd-militantes-de-izquierda>

- GUZMÁN, Susana, “Padierna llama a la rebelión en el PRD por posible alianza con AN”, *El Financiero*, 27 de junio de 2017, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/29/1154690>
- HERNÁNDEZ DE GANTE, Alicia y Adrián GIMATE-WELSH, “El debate legislativo en torno al umbral electoral en la reforma político electoral de 2013-2014”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 52, núm. 232.
- HERNÁNDEZ, Rogelio y Will G. PANSTERS, “La democracia en México y el regreso del PRI”, *Foro Internacional* 52, 210, 2012.
- HERNÁNDEZ, Rogelio, “El refugio del PRI durante la alternancia panista”, *Foro Internacional* 55, núm. 219, 2015.
- HUNTINGTON, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1969.
- LAWSON, Kay, “When Linkages Fails”, Kay Lawson y Peter Merkl (eds.), *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, Princeton, University Press, 1988.
- LUNA, Fernando, “Morena: La formación de un partido político y sus primeros rasgos organizativos”, tesis de Maestría en Ciencia Política, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 2018.
- MAINWARING, Scott, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, University Press, 1999.
- MAIR, Peter, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- “Manlio Fabio Beltrones renuncia a dirigencia del PRI”, *Milenio*, 20 de junio de 2016, <https://www.milenio.com/politica/manlio-fabio-beltrones-renuncia-dirigencia-pri>
- MARCIAL PÉREZ, David, “Morena vuelve a golpear en Ciudad de México pero no tumba al PRD”, *El País*, 6 de junio de 2016, <https://www.sinembargo.mx/21-01-2016/1602799>
- “Margarita Zavala deja el PAN y culpa a Anaya”, *Sin Embargo*, 6 de octubre de 2017, <https://www.sinembargo.mx/06-10-2017/3323534>
- “Margarita Zavala destapa ambición presidencial para 2018”, *Excelsior*, 14 de junio de 2015, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/06/14/1029450>

- “Meade dice que él decidió quitar a Ochoa la dirigencia del PRI y que hará más ajustes en su campaña”, *Animal Político*, 3 de mayo de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/05/meade-ochoa-cambio-campana/>
- MERCADO, Angélica, “Zoé Robledo se baja de contienda por PRD”, *Milenio*, 5 de noviembre de 2015, <https://www.milenio.com/politica/zoe-robledo-se-baja-de-contienda-por-prd>
- MONTALVO, Tania L., “2016, el año de la derrota histórica del PRI en elecciones estatales”, *Animal Político*, 7 de junio de 2016, <https://www.animalpolitico.com/2016/06/2016-el-ano-de-la-derrota-historica-del-pri-en-elecciones-estatales/>
- PRUD’HOMME, Jean-François, “El Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática después de las elecciones de 2012”, en Arturo Alvarado (coord.), *Elecciones en México: cambios, permanencias y retos*, México, El Colegio de México, 2016.
- PRUD’HOMME, Jean-François, “El sistema de partidos” en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010.
- ROBLES DE LA ROSA, Leticia, “El PRD se desmorona en el Senado; abandonan 12 la bancada”, *Excélsior*, 29 de marzo de 2017, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/29/1154690>
- ROBLES DE LA ROSA, Leticia, “El PRI analiza causas de las derrotas; investiga posible traición”, *Excélsior*, 9 de junio de 2016, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/06/09/1097697>
- ROBLES DE LA ROSA, Leticia, “PRI logra 2.65 millones de votos; le sigue Morena; Edomex, nicho electoral del tricolor”, *Excélsior*, 6 de junio de 2017, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/06/06/1167998>
- ROLDÁN, Nayeli, “El PRI regresa a gobernar Oaxaca: Alejandro Murat es puntero en los resultados”, *Animal Político*, 6 de junio de 2016, <https://www.animalpolitico.com/2016/06/el-pri-regresa-a-gobernar-oaxaca-alejandro-murat-es-puntero-en-los-resultados/>
- ROSAGEL, Shaila, “El PRD cumple 26 años sin 30 de sus líderes más importantes, sin festejo y en silencio”, *Sin Embargo*, 5 de mayo de 2015, <https://www.sinembargo.mx/05-05-2015/1334261>

ROSAGEL, Shaila, "Tribus del PRD pelean por poder, no por ideología: analistas; 15 grupos guerrean por liderazgo", *Sin Embargo*, 21 de enero de 2016, <https://www.sinembargo.mx/21-01-2016/1602799>

SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid, Alianza Editorial, 2005.

"Silvano Aureoles y Graco Ramírez alzan la mano y van por la candidatura presidencial del PRD", *Animal Político*, 2 de marzo de 2017, <https://www.animalpolitico.com/2017/03/silvano-graco-candidatura-prd/>

LA RECONFIGURACIÓN TERRITORIAL DE LAS FUERZAS POLÍTICAS MEXICANAS: GEOGRAFÍA DE LA FRAGMENTACIÓN, EL COLAPSO Y LA RECOMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS (2012-2018)¹

THE TERRITORIAL RECONFIGURATION OF MEXICO'S POLITICAL FORCES: A GEOGRAPHY OF THE FRAGMENTATION, COLLAPSE AND REARRANGEMENT OF THE PARTY SYSTEM (2012-2018)

LA RECOMPOSITION DES FORCES POLITIQUES MEXICAINES: LA GÉOGRAPHIE DE LA FRAGMENTATION, L'EFFONDREMENT ET LE RENOUVELLEMENT DU SYSTÈME DE PARTIS (2012-2018)

WILLIBALD SONNLEITNER
El Colegio de México
wsonnleitner@colmex.mx

RESUMEN: En el ámbito electoral, el saldo del sexenio pasado se caracterizó por una reconfiguración radical de las fuerzas políticas, tras el colapso del sistema de partidos que estructuró la política mexicana desde la transición democrática. El opositor Movimiento Regeneración Nacional (Morena) se nutrió del hartazgo de los partidos gobernantes y se tradujo en un contundente voto de sanción. Con un enfoque espacial, esta investigación analiza los tres procesos que convergieron para producir una nueva geografía electoral en 2018: la reconfiguración socioterritorial de las fuerzas políticas; la recomposición de las coaliciones presidenciales y el voto cruzado masivo que benefició a Andrés Manuel López Obrador.

Palabras clave: elecciones; análisis espacial del voto; sistema de partidos; fragmentación política; geografía electoral.

¹ Agradezco las lecturas y las observaciones críticas de María Eugenia Cosío Zavala, Jesús Aguilar López y dos dictámenes anónimos, que permitieron afinar algunos de los argumentos y del análisis.

ABSTRACT: In the electoral realm, Enrique Peña Nieto's term in office (2012-2018) concluded with a radical reconfiguration of political forces, after the collapse of the party system that had structured Mexico's politics since the period of democratization. The opposition *Movement of National Regeneration* (Morena) grew out of grievances with governing political parties and resulted in a massive punishment vote. Through spatial analysis of voting, this research disentangles three processes that converged to produce a new electoral geography in 2018: the socio-territorial reconfiguration of political forces; the rearrangement of presidential coalitions; and substantial split-ticket voting that benefitted Andrés Manuel López Obrador.

Keywords: elections; spatial analysis of voting; party system collapse; political fragmentation; electoral geography.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: En matière électorale, le bilan du gouvernement analysé doit tenir compte d'une recomposition radicale des forces politiques, après l'effondrement du système de partis qui a guidé la politique mexicaine depuis la transition démocratique. Un acteur de l'opposition, le Mouvement de régénération nationale (Morena), a profité du mécontentement contre les partis dominants parmi la population, que celle-ci a exprimé vigoureusement par son vote punitif. Notre analyse spatiale du comportement électoral porte sur les trois processus convergents qui ont dicté une nouvelle géographie électorale en 2018: le bouleversement socio-territorial, la recomposition des coalitions pour appuyer les candidats à l'élection présidentielle et le vote «croisé» (split-ticket) massif dont a bénéficié Andrés Manuel López Obrador.

Mots clefs: Élections; analyse spatiale du comportement électoral; système de partis; fragmentation politique; géographie électorale.

Traducción de: BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: junio de 2019
Fecha de aceptación: noviembre de 2019

UN SEÍSMO SILENCIOSO [INTRODUCCIÓN]

En el ámbito electoral, el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se saldó por una reconfiguración radical de las fuerzas políticas, producto de la fragmentación paulatina y del colapso súbito del sistema tripartidista que estructuró la política mexicana desde su transición hacia elecciones plurales en la década de 1990. En su momento, los comicios presidenciales de 2012 se interpretaron como una “restauración” del Partido Revolucionario Institucional (PRI), supuestamente renovado por un grupo de jóvenes políticos unificados bajo el liderazgo del entonces gobernador del Estado de México. Seis años después, se impuso una lectura distinta. La presidencia de Peña Nieto reanudó muchas prácticas del pasado, nutriendo primero la frustración, luego el distanciamiento y por último el rechazo abierto de amplios sectores de la sociedad. En el electorado, ello se reflejó en un declive tardío, pero acentuado, sin precedentes, no sólo del tricolor sino del conjunto de partidos que gobernaron el país en las últimas tres décadas.

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en 2018, a pesar de haber sido anunciado con largos meses de anticipación, sorprendió por la amplitud de su margen de victoria. A la manera de un tsunami, el movimiento encabezado por el líder de la coalición Juntos Haremos Historia (Movimiento Regeneración Nacional, Morena-Partido del Trabajo, PT-Partido Encuentro Social, PES) arrasó con las coaliciones rivales Por México al Frente (Partido Acción Nacional, PAN-Movimiento Ciudadano, MC, MC-Partidos de la Revolución Democrática, PRD) y Todos por México (Partido Revolucionario Institucional, PRI-Partido Verde Ecologista, PVEM-Partido Nueva Alianza, Panal), encabezadas respectivamente por Ricardo Anaya Cortés y José Antonio Meade Kuribreña, relegando a un lejano cuarto lugar la candidatura independiente de Jaime Rodríguez Calderón (mejor conocido como “El Bronco”).

La metáfora del tsunami capta el efecto masivo, inesperado y disruptivo que tuvo la tercera campaña de AMLO en las elecciones presidenciales: con más de 30 millones de sufragios, su candidatura sumó 54.8% del voto válido, rebasando a su competidor más cercano por 32 puntos porcentuales (Anaya solamente obtuvo 22.9%) y con una ventaja de 38 puntos sobre el candidato del gobierno saliente (Meade apenas captó 16.9%). Tras haber sumado 82.7% del sufragio en las presidenciales de 2012, el PRI, el PAN y el PRD retuvieron tan sólo 35.1% en las presidenciales de 2018, perdiendo el apoyo de seis de cada diez electores. Llevado por una oleada que arrasó con los partidos tradicionales, López Obrador obtuvo el primer lugar en 31 de los 32 estados (97%), en 267 de los 300 distritos federales (89%) y en 53 de las 67 000 secciones electorales (79%), sepultando así al sistema tripartidista que había organizado la política mexicana.

Sin embargo, los comicios de 2018 no pueden reducirse al voto mayoritario que agregó la coalición del nuevo presidente electo, ya que en ellos se disputaron simultáneamente 18 311 cargos públicos (629 federales y 17 682 locales), incluyendo la elección de ocho gubernaturas y la jefatura de la Ciudad de México, la renovación del Congreso de la Unión, de 27 legislaturas locales y de 1612 ayuntamientos. De ahí el interés de indagar en las dimensiones socioterritoriales de los comicios más grandes de la historia de México, para situar sus resultados en una perspectiva histórica y geográfica.

Para empezar, la participación electoral no fue excepcional: con 63.6% de los inscritos, ésta se situó en un promedio, entre el 77.1% alcanzado en las presidenciales de 1994 y el 58.6% de las presidenciales de 2006, en un nivel equivalente al registrado en 2000 (63.9%) y en 2012 (63.1%). Como en años previos, hubo entidades altamente participativas, que siempre se han caracterizado por tasas elevadas de participación (Yucatán, Campeche y la Ciudad de México; en esta última alcanzó 77%, 71.3% y 71.1% en 2018), así como entidades usualmente abstencionistas, con tasas muy bajas de participación (Baja California y Chihuahua, con apenas 52.5% y 54.7%,

respectivamente). Sin embargo, también hubo cambios notables que rompieron con los patrones tradicionales de movilización electoral. Entre éstos, destaca la disminución de la participación en Guanajuato y Sonora (donde cayó por debajo de 54%), así como el incremento de la participación en estados tradicionalmente abstencionistas, particularmente en Guerrero (64.3%), Oaxaca (65.9%), Chiapas (68.2%) y Puebla (69.4%). Ello indica que la reconfiguración de las fuerzas partidistas tuvo un carácter estructural y se acompañó de nuevas dinámicas socioterritoriales de (des)movilización electoral en el ámbito subnacional.

En segundo lugar, la fragmentación partidista se atenuó, pero no desapareció, al pasar de 5.7 a 4.4 partidos efectivos en las elecciones legislativas. Pese a la retórica de las campañas negativas que marcaron los debates presidenciales y municipales, la contienda no se polarizó en dos campos opuestos; se desarrolló, más bien, en torno a tres coaliciones multipartidistas, en medio de una reconfiguración más compleja de la oferta política. Sería erróneo hablar de la aparición de un nuevo partido hegemónico. Impresiona que, en las presidenciales, AMLO obtuviera un porcentaje mayor de sufragios que Ernesto Zedillo en 1994 (48.7%) y Carlos Salinas en 1988 (50.4%). Pero, con todo y su capacidad de atraer a una miríada de electores que rompieron con el PRD, PRI, PAN u otro instituto, como partido, Morena sólo obtuvo 38.7% en los comicios para diputados federales.

Fue así, gracias a una compleja estrategia de alianzas nacionales y regionales que, con el apoyo del PT y del PES, los candidatos de Juntos Haremos Historia ganaron las siguientes posiciones: la jefatura del gobierno de la Ciudad de México y cuatro de las ocho gubernaturas en disputa; 52 senadurías de mayoría relativa (50 de ellas en coalición y dos más bajo las siglas de Morena en Hidalgo) y 5 senadurías de primera minoría, así como 218 de las 300 diputaciones uninominales (210 en coalición y ocho más sin ella). En el ámbito municipal, en cambio, las alianzas de Morena solamente conquistaron 142 de las 1612 alcaldías en disputa (lo que, gracias a las

coaliciones formadas desde 2015, le permite gobernar 335 municipios en la actualidad).

Aun así, la victoria de Morena fue contundente. Además de las derrotas personales de Ricardo Anaya y José Antonio Meade en las presidenciales, tanto el PAN (18.7%) como el PRI (17.2%) pero sobre todo el PRD (5.5%), tocaron fondo en las elecciones para diputados. Se evidenció, también, la debilidad del PAN y del PES (que no alcanzaron el umbral legal de 3% y perdieron su registro nacional), así como la concentración geográfica del PVEM, del MC y del PT que, pese a la influencia que ejercen en algunos municipios, distritos o entidades, apenas sumaron 5%, 4.6% y 4.1% del sufragio nacional.

En otras palabras, Morena captó una masa crítica pero amorfa de desencantados que abandonaron sus antiguas lealtades para apostarle a una nueva opción política, multiplicando su caudal electoral por cinco solamente en tres años. Desde esta perspectiva, el tsunami electoral es el producto de una profunda transformación de la demanda política. La oleada resultó de un movimiento telúrico que se produjo antes de que ésta se formara y expandiera, tocara tierra e inundara las urnas en 2018. Para ser precisos, el terremoto que causó el colapso del PRD, del PRI y del PAN fue antecedido de un paulatino proceso de descomposición que —como lo mostramos en investigaciones anteriores—² se remonta al menos a las legislativas intermedias de 2003. El terremoto que causó el colapso del PRD, del PRI y del PAN fue antecedido de un paulatino proceso de descomposición partidista que se remonta, por lo menos, a las legislativas intermedias de 2003. Más allá de la coyuntura, asistimos así a una

² Véase, en particular Willibald Sonnleitner, “Rastreado las dinámicas territoriales de la fragmentación partidista en México (1991-2015)”, *América Latina hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 75, abril de 2017; así como Willibald Sonnleitner, *Lo que el voto se llevó. La descomposición del pacto posrevolucionario en México*, México, El Colegio de México, 2018, 395 pp.

reconfiguración estructural de las fuerzas políticas, cuyas bases merecen ser estudiadas en el ámbito subnacional.

Más que constituir un nuevo partido hegemónico, el movimiento encabezado por AMLO puso de manifiesto el hartazgo con las elites y el rechazo generalizado de los partidos gobernantes, que se tradujo en un voto de sanción rotundo. Para separar lo estructural de lo coyuntural, distinguimos tres fenómenos con temporalidades propias que convergieron en 2018: 1) la reconfiguración territorial de las fuerzas políticas, producto de la fragmentación y del colapso del antiguo sistema de partidos; 2) la renegociación de las alianzas tras las rupturas que propició la designación de las candidaturas presidenciales y la realineación de los liderazgos en torno a ellas, y 3) los efectos de atracción/rechazo de los candidatos presidenciales, que se reflejaron en un voto cruzado masivo, en detrimento de Meade y de Anaya, y en beneficio del Bronco pero, sobre todo, de López Obrador.

Para facilitar la comprensión de este rompecabezas electoral, iniciamos con los cambios estructurales más profundos; luego, indagamos en las rupturas y recomposiciones entre las elites partidistas, nacionales y regionales, para concluir con el voto cruzado. Desde un punto de vista metodológico, recurrimos a diversas técnicas estadísticas y de análisis espacial de los resultados electorales, para desentrañar las dinámicas territoriales de la reconfiguración del voto en el nivel de las 32 entidades y de los 300 distritos federales.³ Asimismo, nos apoyamos

³ Todos los mapas fueron elaborados por el autor, con el programa Philcarto (<http://philcarto.free.fr/Telechargement.html>), con base en los resultados oficiales publicados por el Instituto Federal Electoral, IFE, *Atlas Electoral Federal de México (1991-2012)*, México, IFE, 2012, y por el Instituto Nacional Electoral, INE, Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales (Siceef), en línea: <http://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/> (consulta del 25 de mayo de 2019). Los datos sociodemográficos provienen del Instituto Nacional de Estadística y del Instituto Federal Electoral, *Sistema Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, datos del Censo de Población y Vivienda 2010 a nivel de Distrito y Sección electoral, México, 2012* (Inegi- IFE, 2012), y están disponibles en línea: <http://gaia.inegi.org.mx/geoelectoral/viewer.html>

en estudios de casos subnacionales y en el análisis de la encuesta de Berumen e Ipsos entre el 30 de mayo y el 6 de junio de 2018.⁴

RASTREANDO LOS ORÍGENES Y LA LONGITUD DEL TSUNAMI ELECTORAL

Cuando se observa en una óptica superficial, a través del total de sufragios que logró agregar AMLO en 2018, la magnitud del cambio resulta asombrosa: tras haber obtenido el cuarto lugar, con 7.8% del voto bajo las siglas de Morena en 2015, su coalición presidencial sumó 54.8%, incrementando su caudal electoral en 700% en solamente tres años. Sin embargo, una transformación de tal magnitud no puede explicarse únicamente por el carisma de una persona. El tsunami electoral es el producto de cambios estructurales profundos que pueden analizarse en tres momentos consecutivos.

Además de las diversas técnicas estadísticas para explorar los datos con distintos criterios analíticos, recurrimos al análisis de clasificación jerárquica ascendente (CJA) para agrupar las unidades territoriales minimizando la varianza interna de los promedios de cada categoría, maximizando a la vez su diferenciación con respecto al resto de categorías. Ello permite conglomerar los casos más similares e identificar los casos atípicos, ubicando las principales lógicas de su distribución y sus fronteras geográficas mediante la construcción de mapas de síntesis. Véase Erwann Minvielle y Souiah Sid-Ahmed, *L'analyse statistique et spatiale. Statistiques, cartographie, télédétection, SIG*, Nantes, Éditions du temps, 2003, pp. 61-82.

⁴ Dicha encuesta fue financiada por la *Fundación Este país* y realizada por Berumen e Ipsos (que se alternaron en el levantamiento y el control del trabajo de campo). Incluye 13 317 entrevistas individuales, con submuestras para las nueve entidades que eligieron gobernadores. La calidad de los datos se refleja en sus proyecciones (AMLO obtiene 54.1% de las 10 258 preferencias electorales declaradas). La base de datos está en el sitio web del INE: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/encuestas-electorales/elecciones-federales-ordinarias-2017-2018-estudios-entregados/berumen-2/> (consulta del 20 de mayo de 2019).

De la fragmentación al colapso del tripartidismo (1997-2018)

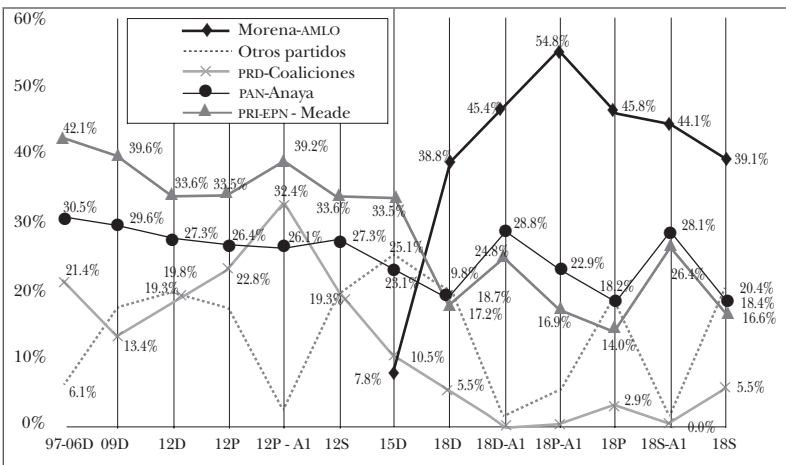
Para obtener una perspectiva temporal de mediano plazo, la gráfica 1 sintetiza las características y la magnitud del terremoto político en el nivel nacional. Partimos de los promedios del PRI, del PAN y del PRD en los cuatro comicios para diputados federales celebrados entre 1997 y 2006 (“97-06D”). Como muy pocos mexicanos conocen a los candidatos que compiten en los distritos uninominales, los resultados de estas elecciones relativamente anónimas proporcionan una aproximación de la fuerza estructural de los partidos. A partir de 2009 consideramos estos resultados tanto en las elecciones para senadores (“S”) y diputados federales (“D”) como en las elecciones presidenciales (“P”), que reflejan la popularidad de los distintos candidatos. Esto nos permite observar la magnitud del voto cruzado entre los distintos tipos de elecciones en 2012 y 2018. Finalmente, reportamos tanto los resultados registrados por cada partido por separado (adjudicándole la parte de votos que le corresponde por concepto de coaliciones), como las sumas obtenidas por las principales alianzas (“-Al”), para visualizar los efectos de las estrategias de coaliciones.

Ante todo, se observa el ascenso exponencial de Morena entre su primera participación en las legislativas de 2015 y la victoria avasalladora de su candidato presidencial en 2018, que arrasó con las candidaturas de los partidos tradicionales a la manera de una gigantesca ola de repudio electoral. Sin embargo, cabe distinguir entre los resultados de los distintos tipos de comicios, de los partidos y de las alianzas: mientras que la coalición de AMLO triunfó con 54.8% del voto válido presidencial, ésta solamente obtuvo 45.4% del sufragio para diputados, lo que reveló el peso del voto cruzado. A su vez, Morena apenas captó 38.8% en las legislativas del mismo año, lo que obliga a considerar el peso específico de sus aliados (véase gráfica 1).

En efecto, persiste una gran fragmentación en un contexto de impresionante volatilidad. Es en este momento peculiar –de hartazgo generalizado con la clase política gobernante–

que triunfa el movimiento opositor encabezado por López Obrador. Y es en esta coyuntura crítica y excepcional –de colapso del sistema tradicional de partidos– que Morena incrementa su electorado en 500% en tan sólo tres años. Este crecimiento no puede explicarse sin captar el declive profundo del PRD, del PRI y, en menor medida, del PAN. Para entender el origen y las características de este nuevo electorado, observemos los reportes de votos durante el sexenio pasado, analizando cada partido por separado.

GRÁFICA I
Tendencias históricas y transferencias de votos (1997-2018)



Fuente: elaboración propia con base en los resultados electorales definitivos del IFE (2012) y del INE (2018). “D”= Diputados; “P”= Presidentes; “S”= Senadores; “A1”= Alianzas.

El caso más evidente es el del PRD. Gracias al arrastre de la candidatura del mismo AMLO, éste obtuvo 19.3% en las elecciones para diputados y le aportó 22.8 puntos a la coalición “Por el Bien de Todos” en las presidenciales de 2012. La ruptura de AMLO con la dirigencia perredista después de que

ésta se sumara al Pacto por México del presidente Peña Nieto catalizó la transformación de Morena en partido político en 2014 y se saldó por una pérdida masiva de electores en 2015, cuando el PRD sólo obtuvo 10.5% del sufragio. Una parte importante de quienes votaron por Morena en 2015 proviene de estos sectores, pero la composición de dicho electorado es más heterogénea y compleja.

El PRD sufrió una segunda sangría en 2018, cuando obtuvo 5.5% del sufragio para diputados y apenas captó 2.9% en las presidenciales, tras haberse sumado a la coalición y a la candidatura panista de Ricardo Anaya. Su declive se produjo así, sobre todo, en los primeros tres años (cuando perdió 8.8 puntos porcentuales) y se mantuvo a lo largo del sexenio (con una caída adicional de 5 puntos entre 2015 y 2018), registrando dos pérdidas consecutivas de la mitad de sus electores por trienio.

El declive del PRI resulta menos dramático en términos relativos, pero es crucial en cuanto a lo sustantivo. Con todo y los escándalos de corrupción, de la fuga de varios gobernadores priistas, de la “Casa Blanca” y de las protestas masivas por la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa, la fuerza del partido parecía intacta hasta 2015. Las percepciones cambiaron drásticamente en el segundo trienio y el tricolor pasó de 33.5% a 17.2% del voto, registrando una pérdida mayor a las del PRD durante todo el sexenio (-16.3 puntos porcentuales). Sus resultados fueron aun peores en las presidenciales, en las que Juntos por México sumó 16.9% pero el PRI apenas obtuvo 14% del sufragio. Las alianzas con el PVEM y con el Panal atenuaron la derrota en las legislativas, pero no frenaron la debacle personal de José Antonio Meade, quien obtuvo ocho puntos menos que los aspirantes a diputados de su coalición.

El PAN resistió un poco mejor. Tras haber obtenido 27.3% en las legislativas de 2012, sufrió dos pérdidas consecutivas de cuatro y una disminución total de 8.6 puntos a lo largo del sexenio. Sus alianzas con el PRD y el MC también amortiguaron su caída en las legislativas de 2018, aunque Ricardo Anaya tampoco resultó atractivo y registró 5.8 puntos menos que los candidatos a diputados de su coalición. Como vere-

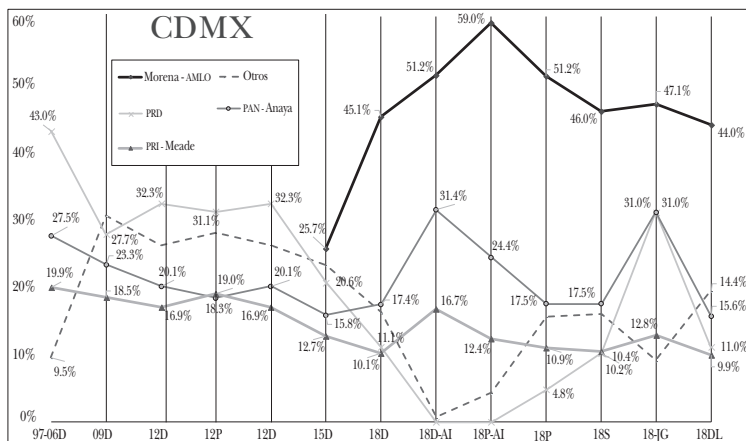
mos posteriormente, el voto cruzado panista benefició en parte a Meade y al Bronco, pero también a AMLO, pese a las divergencias discursivas e ideológicas de las campañas y los debates presidenciales.

Las transferencias de votos entre el resto de partidos, en cambio, no tuvieron un papel disruptivo en la reconfiguración de la política nacional, pese al nivel elevado de fragmentación. Hubo cambios sustantivos en la composición regional de estas fuerzas en algunas entidades, particularmente en Chiapas (donde el PVEM se transformó en la fuerza principal cuando Manuel Velasco ganó la gubernatura en 2012), Nuevo León (gobernado desde 2015 por Jaime Rodríguez, quien, tras haber roto con el PRI se presenta como independiente) y Jalisco (donde Enrique Alfaro ganó la gubernatura en 2018 con las siglas del MC); volveremos sobre su importancia creciente en la política subnacional. Destaquemos, por ahora, que en su conjunto éstos sumaron 19.8% del sufragio tanto en las legislativas de 2012 como en las de 2018. Se trata, no obstante, de un componente fundamental para la formación de coaliciones competitivas, con un peso territorial que varía considerablemente a lo largo y ancho del país.

En suma, el incremento exponencial de Morena se explica por la fragmentación, por el declive y el colapso de los tres partidos que venían estructurando la política mexicana desde la década de los noventa. Entre las legislativas del inicio y las del final del sexenio, el PRI, el PRD y el PAN perdieron 16.4, 13.8 y 8.6 puntos porcentuales respectivamente. Considerando el peso desigual de los resultados que obtuvieron en 2012, esto significa que siete de cada diez electores perredistas, cinco de cada diez electores priistas y tres de cada diez panistas rompieron esos partidos para sufragar por opciones alternativas en las legislativas de 2018. Como la proporción total del resto de partidos no varió, tales transferencias masivas de votos se reportaron esencialmente sobre Morena, partido que logró captar 38.8% del voto para diputados al concluir el sexenio. Este fenómeno obedeció a diversas lógicas subnacionales que analizaremos ahora con mayor detenimiento.

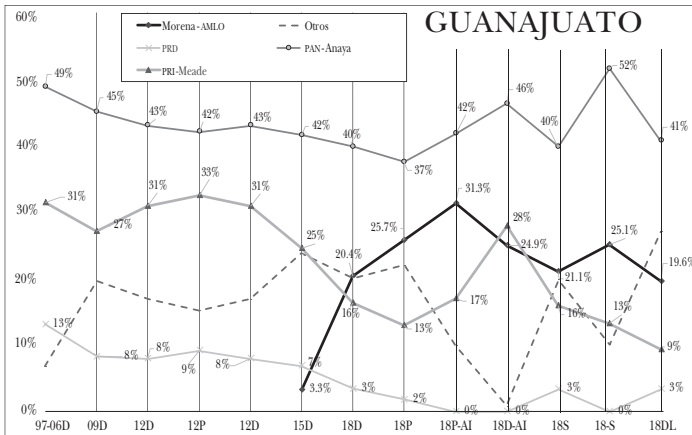
Como botón de muestra, las gráficas 2 a 7 ilustran la heterogeneidad de las dinámicas estatales mediante seis casos contrastantes. Mientras que en la Ciudad de México, el crecimiento de Morena se explica fundamentalmente por la división y por el declive del PRD, en Tabasco su ascenso meteórico resulta del colapso del bipartidismo PRI-PRD, que también arrasa con el resto de partidos. En Nayarit, en cambio, Morena se nutre directamente de la caída estrepitosa del PRI, con una lógica opuesta a la de Campeche, donde sus nuevos electores provienen sobre todo del PAN. En Guanajuato, Acción Nacional resiste a los embates del tsunami electoral y AMLO se beneficia, sobre todo, de una impresionante volatilidad del PRI y del resto de partidos. En Chiapas, finalmente, Morena crece en un contexto de impresionante volatilidad electoral, producto de la fragmentación que prevalece desde que colapsa el sistema de partidos local en 2012 (véase gráficas 2 a 7).

GRÁFICA 2
Seis dinámicas estatales contrastes (1997-2018)



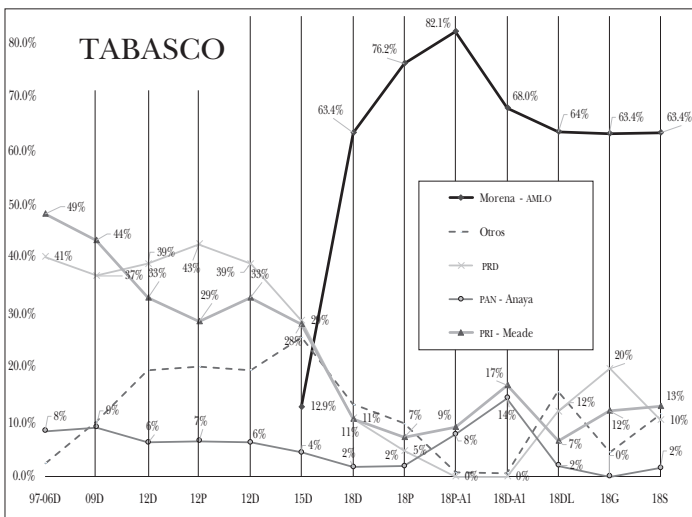
Fuente: elaboración propia con base en los resultados electorales definitivos del IFE (2012) y del INE (2018). “D”= Diputados; “P”= Presidentes; “S”= Senadores; “AI”= Alianzas.

GRÁFICA 3



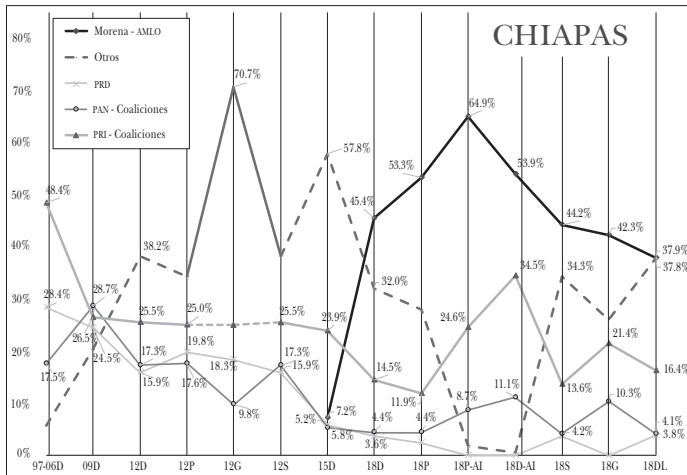
Fuente: elaboración propia con base en los resultados electorales definitivos del IFE (2012) y del INE (2018). “D”= Diputados; “P”= Presidentes; “S”= Senadores; “AI”= Alianzas.

GRÁFICA 4



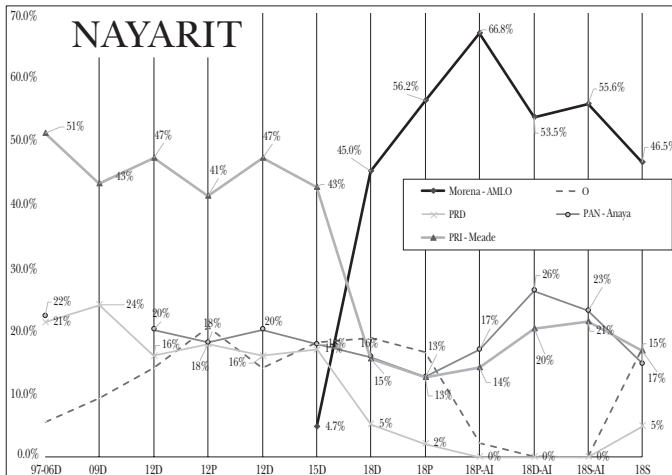
Fuente: elaboración propia con base en los resultados electorales definitivos del IFE (2012) y del INE (2018). “D”= Diputados; “P”= Presidentes; “S”= Senadores; “AI”= Alianzas.

GRÁFICA 5



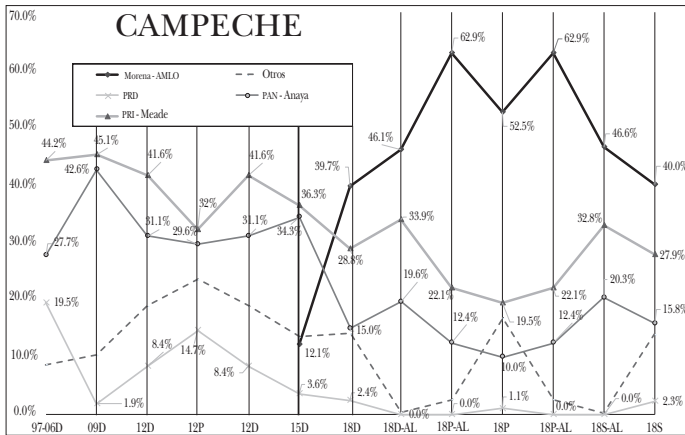
Fuente: elaboración propia con base en los resultados electorales definitivos del IFE (2012) y del INE (2018). “D”= Diputados; “P”= Presidentes; “S”= Senadores; “AI”= Alianzas.

GRÁFICA 6



Fuente: elaboración propia con base en los resultados electorales definitivos del IFE (2012) y del INE (2018). “D”= Diputados; “P”= Presidentes; “S”= Senadores; “AI”= Alianzas.

GRÁFICA 7



Fuente: elaboración propia con base en los resultados electorales definitivos del IFE (2012) y del INE (2018). “D”= Diputados; “P”= Presidentes; “S”= Senadores; “Al”= Alianzas.

Sin embargo, para interpretar el tsunami sin reducirlo a la suma de 32 procesos desconectados, cabe analizar ahora cómo encajan las distintas piezas del rompecabezas dentro de la nueva geografía electoral, con un enfoque y en una perspectiva nacional.

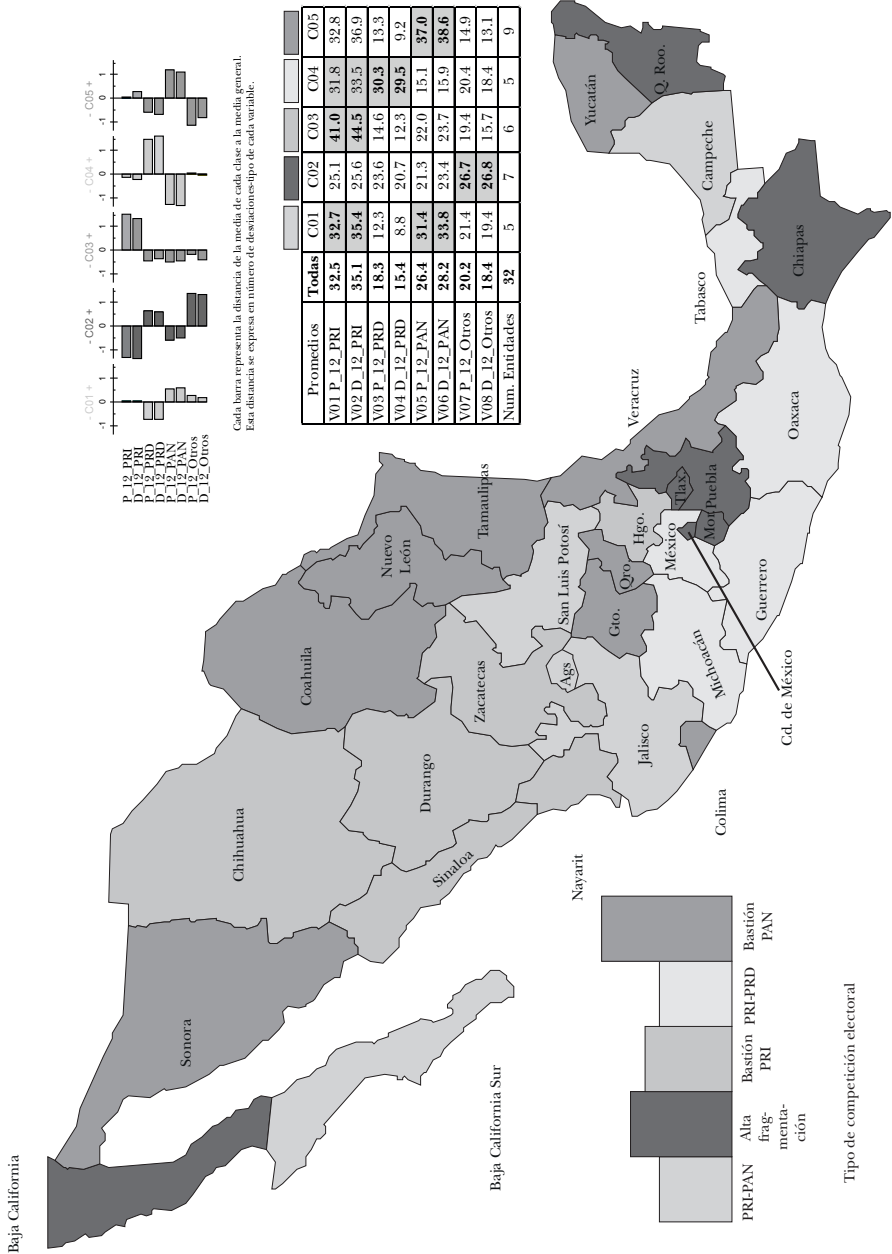
Volatilidad electoral y transferencias estatales de votos (2012-2018)

Para captar las raíces de este terremoto silencioso, estudie-mos ahora las transferencias de votos en el nivel de las 32 entidades. El mapa 1 proporciona un buen punto de partida, al sintetizar la correlación de fuerzas en las elecciones presidenciales y para diputados federales de 2012. En vistas de identificar las bases territoriales del PRI, del PAN y del PRD, nos enfocamos en los sufragios obtenidos por estos partidos, agrupando el resto de los institutos en una categoría residual denominada “Otros”.

Cuando Peña ganó la presidencia de la República, el PRI contaba con una amplia ventaja en cinco estados norteros (Chihuahua, Durango, Zacatecas, Sinaloa y Nayarit) y en Hidalgo (C03). Asimismo, competía en condiciones ventajosas con el PAN en Baja California Sur, Jalisco, Aguascalientes, San Luis Potosí y Campeche (C01), y con el PRD en el Estado de México, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Tabasco (C04). También tenía bases sólidas en las nueve entidades con fuerte presencia panista, en Sonora, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Guanajuato, Querétaro y Colima (C05). Sus peores resultados se concentraban, entonces, en los siete estados con mayor fragmentación partidista (C02), donde los sufragios se dividieron en cuatro partes de proporciones similares (véase mapa 1).

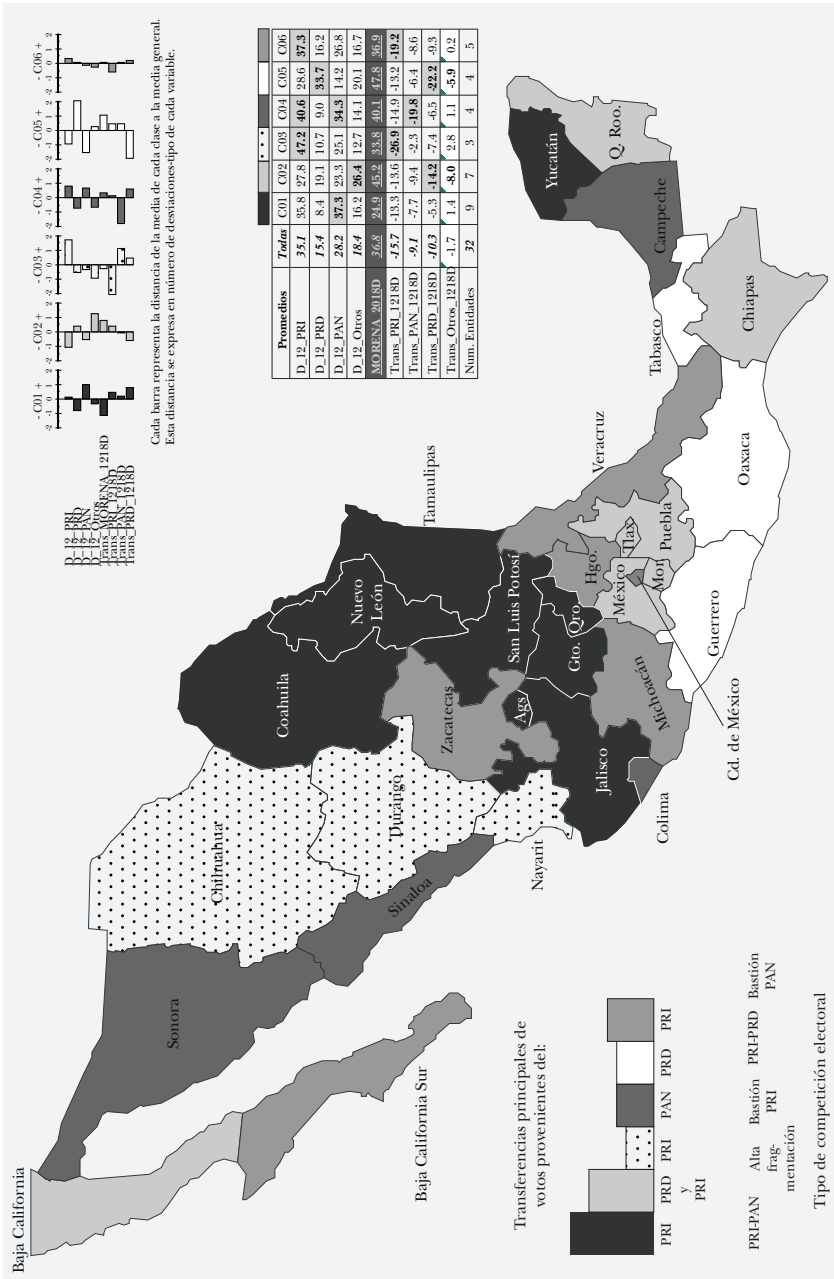
Al concluir el sexenio, la situación fue radicalmente distinta. Las transferencias más intuitivas se registraron desde el PRD hacia Morena y fueron particularmente marcadas en Tabasco, Oaxaca, Guerrero y la Ciudad de México (C05, donde éste pierde 22.2 puntos porcentuales al caer de 33.7% a 11.5%). Éstas también son notables en siete entidades más, en las que el partido del Sol Azteca (PRD) pasa de 19.1% a 4.9% (C02: Estado de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Quintana Roo y Chiapas). Pero estos reportes de votos son insuficientes para explicar el crecimiento total de Morena, que registra promedios superiores a 45% en ambas categorías de entidades. Por ende, incluso en estos estados con fuerte presencia perredista se produce un declive muy notable del PRI (mayor a -13 puntos porcentuales), del PAN (superior a -6.4 puntos) y del resto de partidos (véase mapa 2).

MAPA 1
Correlación de fuerzas PRI-PAN-PRD-otros partidos, 2012



Fuente: elaboración propia con Philcarto y con base en datos oficiales del IFE (2012) y del INE (2018).

MAPA 2
Las transferencias de votos entre las legislativas de 2012 y 2018^a



^a Éstas se calculan sustrayendo los porcentajes de cada partido en las legislativas de 2018 y 2012. Fuente: elaboración propia con Philcarto y con base en datos oficiales del IFE (2012) y del INE (2018).

Como también se observa en el mapa 2, el declive más drástico del PRI se produjo en Chihuahua, Durango y Nayarit (C03, donde éste obtuvo un promedio de 47.2% en 2012 y bajó -26.9 puntos durante el sexenio). El PRI también perdió a la mitad de sus electores en dos de sus antiguos bastiones (Hidalgo y Veracruz) y en tres estados que fueron gobernados por el PRD (Michoacán, Zacatecas y Baja California Sur), donde pasó de un promedio de 37.3% en 2012 a 18.1% en 2018 (C06).

El declive del PAN se concentró en cuatro entidades (Sonora, Sinaloa, Colima y Campeche) donde el blanquiazul pasó de 34.3% a 14.5% (-19.8 puntos porcentuales), con lo que rebasó las pérdidas del PRI (-14.9 puntos) en las mismas entidades. Tan sólo en Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Yucatán (C01), el declive del PAN y del PRD fue menos acentuado, por lo que Morena sólo captó una cuarta parte del electorado de estas nueve entidades con fuerte presencia panista. Con la excepción de esta franja, lo que se observó fue una transferencia masiva y generalizada de votos hacia Morena, que no solamente atrajo tres de cada cuatro sufragios perredistas y uno de cada dos sufragios priistas, sino que logró arrebatarse tres de cada diez electores al PAN (véase mapa 2).

Lejos de contrarrestar el crecimiento de Morena, las bases territoriales del PRI y del PRD se dividieron y sumaron al proyecto alternativo. En el caso del tricolor, los desprendimientos se produjeron en todas las entidades y alcanzaron proporciones sorprendentes en Chihuahua, Durango y Nayarit. En el caso del PRD, también se produjo de forma generalizada, pero se concentraron en cuatro de sus antiguos bastiones (Ciudad de México, Tabasco, Oaxaca y Guerrero). Sólo el PAN rompió con esta tendencia y resistió mejor en nueve de sus bastiones tradicionales, ya que sus pérdidas se concentraron en cuatro entidades con fuerte presencia priista (Sonora, Sinaloa, Colima y Campeche). En todo caso, impresiona la magnitud de los cambios, que remodelan profundamente la geografía electoral estatal de México.

DE LA FRAGMENTACIÓN A LA RECONFIGURACIÓN DE LAS FUERZAS PARTIDISTAS

En segundo lugar, cabe indagar en las características y efectos que tuvieron las distintas alianzas electorales, partiendo de las estrategias y decisiones que tomaron las direcciones nacionales en la negociación de las coaliciones presidenciales, pero considerando, asimismo, el peso territorial de las distintas fuerzas partidistas en el nivel de los distritos uninominales, en un contexto de fuerte fragmentación partidista. Recordemos brevemente la geografía que surgió de las legislativas federales intermedias de 2015, que sirvió de referencia para las negociaciones de las alianzas presidenciales en 2017-2018.

Las bases territoriales de los “pequeños” partidos políticos en 2015

Los comicios legislativos de 2015 pasaron inadvertidos por la mayoría de los observadores, porque el PRI se mantuvo sorprendentemente estable pese a los escándalos de corrupción y a la tragedia de Ayotzinapa. Sus resultados revelan, sin embargo, las fisuras del pacto negociado por los principales partidos de gobierno. El mapa 3 sitúa los 200 distritos en los que el PRI, el PAN y el PRD todavía tienen una presencia sólida en 2015, así como los 100 restantes donde las otras fuerzas partidistas ya se han vuelto mayoritarias. Estos últimos se concentran en Quintana Roo, Chiapas, Morelos y la Ciudad de México, pero también se ubican en otras regiones del sureste, centro, Bajío y norte del país.

Profundicemos brevemente en el análisis de las bases territoriales de los partidos “pequeños” en 2015. Gracias a una sutil estrategia de coaliciones locales y regionales, el PVEM logró crecer desde que participa en la Alianza por el cambio de Vicente Fox en el 2000. Invisibilizada por la estructura de la boleta hasta 2006 (que impedía distinguir entre partidos coaligados), su expansión le permitió conquistar la guberna-

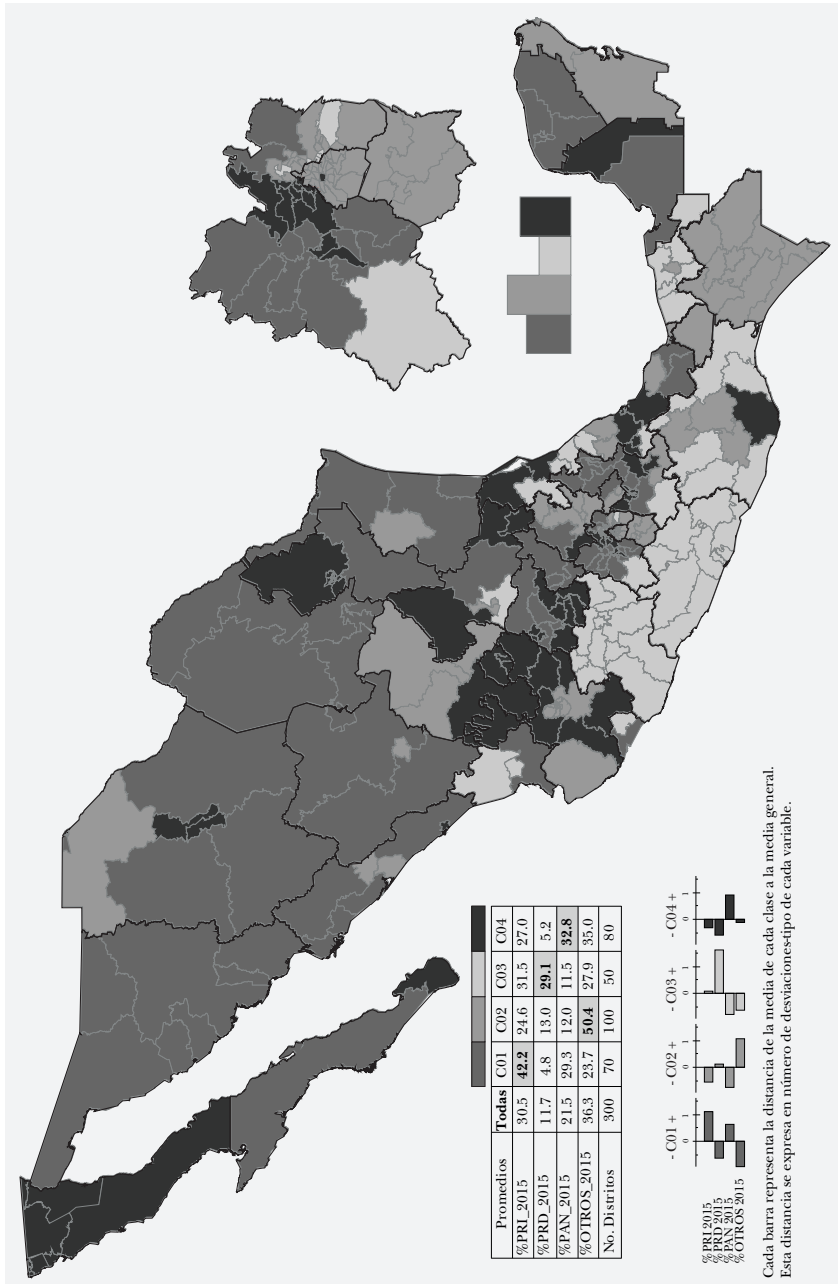
tura de Chiapas bajo el liderazgo del joven senador Manuel Velasco Coello en 2012, transformándose en la primera fuerza del estado. En 2015, el Verde consolidó su presencia y obtuvo entre 31% y 59% del sufragio en los doce distritos de la misma entidad. Ello se tradujo en una fuerte concentración territorial (con un índice de Moran de 0.75) ya que el PVEM obtuvo 26.2% de su voto nacional en Chiapas (es decir, 7.8 veces más que en los distritos restantes).

Como sucesor de Convergencia Democrática, el MC también cuenta con una larga pero débil presencia nacional, antes de crecer de una forma sostenida gracias al liderazgo carismático de Enrique Alfaro en Jalisco. En 2015, este partido arrasó en doce distritos situados no solamente en Guadaluajara y Puerto Vallarta, Jalisco, sino también en Ciudad Victoria, Tampico, donde sumó entre 33.2% y 44.2% de los votos (que representan 27.4% del total que obtuvo el MC a nivel nacional).

Nueva Alianza se fundó en 2005, bajo el liderazgo de la maestra Elba Esther Gordillo y con el apoyo activo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), uno de los más grandes y poderosos de Latinoamérica. Desde entonces, el Panal ha participado en coaliciones coyunturales de la más diversa índole pero también se implantó en algunos municipios. En 2015 consiguió buenos resultados en nueve distritos de Aguascalientes, Hidalgo, Morelos, Puebla y Oaxaca, con bases mucho más volátiles y dispersas que las del Verde y del MC.

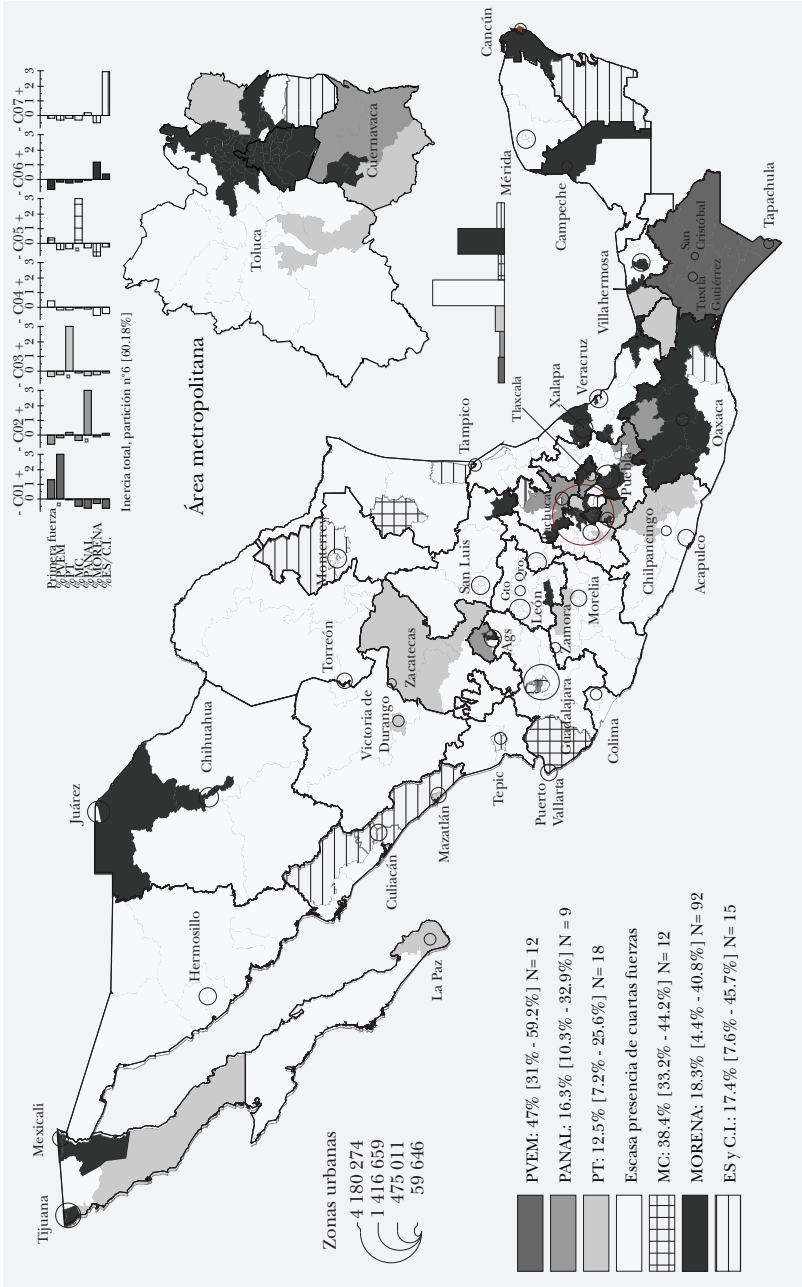
Lo mismo sucede con el Partido del Trabajo (PT), que ha tenido una presencia discreta pero constante desde su fundación en 1990. Gracias a una serie de coaliciones con el PRD, logró conservar su registro y ha gobernado decenas de municipios. En 2015, el PT obtuvo resultados notables en 18 distritos de Baja California, Zacatecas, Michoacán, el Estado de México, Morelos, Guerrero, Veracruz y Tabasco, así como en La Paz, Mazatlán y Victoria de Durango, con entre 7.2% y hasta 25.6% de los sufragios válidos, que representan una cuarta parte de su electorado nacional.

MAPA 3
Geografía sintética de los tres partidos “de gobierno” (legislativas de 2015)



Fuente: elaboración propia con Philcarto y con base en datos oficiales del IFE (2012) y del INE (2018).

MAPA 4
Concentración geográfica de partidos “minoritarios” en 2015



Fuente: elaboración propia con Philcarto y con base en datos oficiales del IFE (2012) y del INE (2018).

A su vez, el voto de Encuentro Social y de algunos candidatos independientes se concentró en 15 distritos más, donde sumaron entre 7.6% y 45.7% de los votos válidos. Su presencia es notoria en Sinaloa (donde Manuel Clouthier conquista una diputación federal) y en Monterrey (donde la victoria de “El Bronco” a la gubernatura de Nuevo León ejerce efectos de arrastre en las legislativas), pero también se observó en un puñado de distritos dispersos de Hidalgo, Estado de México, Puebla, Oaxaca y Chetumal, sin caracterizarse por una dinámica espacial coherente.

Pero es, sobre todo, la distribución geográfica de Regeneración Nacional que merece analizarse en el nivel distrital. Sin sorpresas, el nuevo partido creció exponencialmente en la Ciudad de México, pero su presencia se extendió de entrada a 92 distritos donde obtuvo entre 4.4% y hasta 40.8% del sufragio, es decir el 55.6% de su voto total (véase mapa 4). Sin ser todavía una fuerza de alcance nacional, en 2015 Morena registró resultados notables en el norte (Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez y Chihuahua), en el centro (valle de México, Cuernavaca, Puebla e Hidalgo) así como en el sureste del país (particularmente en Oaxaca y Veracruz, pero también en Villahermosa, Campeche y Cancún). Sin duda, la concentración territorial de sus votos (índice de Moran de 0.66) representaba entonces aun un hándicap, que AMLO compensaría mediante una gira permanente para promover su candidatura presidencial.

De una forma discreta, la descomposición partidista se profundizó en los comicios locales subsecuentes de 2016 y 2017, en los que Morena siguió expandiéndose a lo largo y ancho del territorio nacional. Según el seguimiento de Navarrete Vela, este partido apenas obtuvo 2.9% de los sufragios válidos en las elecciones para gobernadores de 2015, pero pasó a un promedio de 13% en aquellas que se celebran en 2016 y captó 27.3% de los votos emitidos en 2017 en Coahuila, Nayarit y el Estado de México (donde su candidata, Delfina Gómez, sumó 30.8% del voto y sólo perdió por 2.9 puntos

porcentuales).⁵ Conscientes de sus debilidades, el PRI, PAN y PRD buscaron reagruparse para competir en los comicios generales de 2018.

La recomposición de la oferta política: coaliciones y desacuerdos presidenciales

La coalición más intuitiva se perfiló entre el PRI, el PVEM y el Panal, partidos con afinidades notorias en elecciones pasadas. En esta ocasión, sin embargo, el éxito del Verde y de Nueva Alianza en algunas entidades los llevó a diversificar sus alianzas regionales y locales. Ambos también intentaron negociar su eventual participación en un Frente amplio opositor, impulsado por el PAN. Por su parte, el PRI logró evitar rupturas públicas en la selección de su candidato a la primera magistratura. Tras modificar sus estatutos para permitir la postulación de un ciudadano sin militancia formal, el secretario de Hacienda, José Antonio Meade, fue designado por una convención nacional de delegados y consiguió el apoyo de sus competidores más visibles. Finalmente, el PVEM y el Panal terminaron sumándose a su campaña e integraron la coalición Todos por México.

Sin embargo, las tensiones persistieron en la selección del resto de candidaturas y la coalición se fracturó en el ámbito subnacional. En las elecciones para senadores y diputados federales, solamente se lograron acuerdos en 17 y en 16 estados. Además de fragmentar el voto y generar confusiones entre el electorado, se rompió la unidad de la campaña presidencial oficialista. En ocasiones, las divisiones se hicieron públicas, por ejemplo, las divergencias entre las direcciones nacionales y estatales acabaron con la coalición Todos por Chiapas, formada inicialmente por el PRI, el Panal, el PVEM y

⁵ Juan Pablo Navarrete Vela, “Desempeño de Morena en los procesos electorales de 2017”, *Apuntes Electorales*, Año XVII, núm. 59, julio-diciembre de 2018.

dos partidos locales (Mover a Chiapas y Chiapas Unido). Tras su salida, estos últimos tres partidos se sumaron brevemente a la candidatura común del PAN-PRD-MC, antes de impulsar la del aspirante ecologista, Fernando Castellanos. Éste captó 22.9% del voto y rebasó al priista Roberto Albores Gleason (que recibió 20.2%). De haberse mantenido la coalición inicial, es probable que hubiera derrotado al abanderado de Juntos Haremos Historia en Chiapas, Rutilio Escandón, quien ganó la gubernatura con 39.1% del sufragio.

Las rupturas fueron todavía más notables en las filas de la coalición Por México al Frente. Ésta se planteó, al principio, como un frente ciudadano amplio para impulsar candidaturas comunes entre el PAN, PRD y MC en las elecciones federales y locales. Asimismo, se abrieron negociaciones con el PVEM y el Panal, que sólo se lograron para algunas candidaturas locales. La candidatura presidencial se transformó así en la manzana de la discordia, a falta de un acuerdo sobre el método de selección, que fue criticado por varios aspirantes (entre ellos el jefe de gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera). Esto dividió incluso al PAN, cuyo presidente Ricardo Anaya logró sustituir las primarias por una polémica recolección de apoyos, que fue descalificada como un “dedazo disfrazado” por sus contrincantes internos. La ruptura más sonada se produjo con la renuncia de Margarita Zavala al PAN quien, tras una larga militancia y habiendo sido la primera dama de México, optó por competir como candidata independiente.

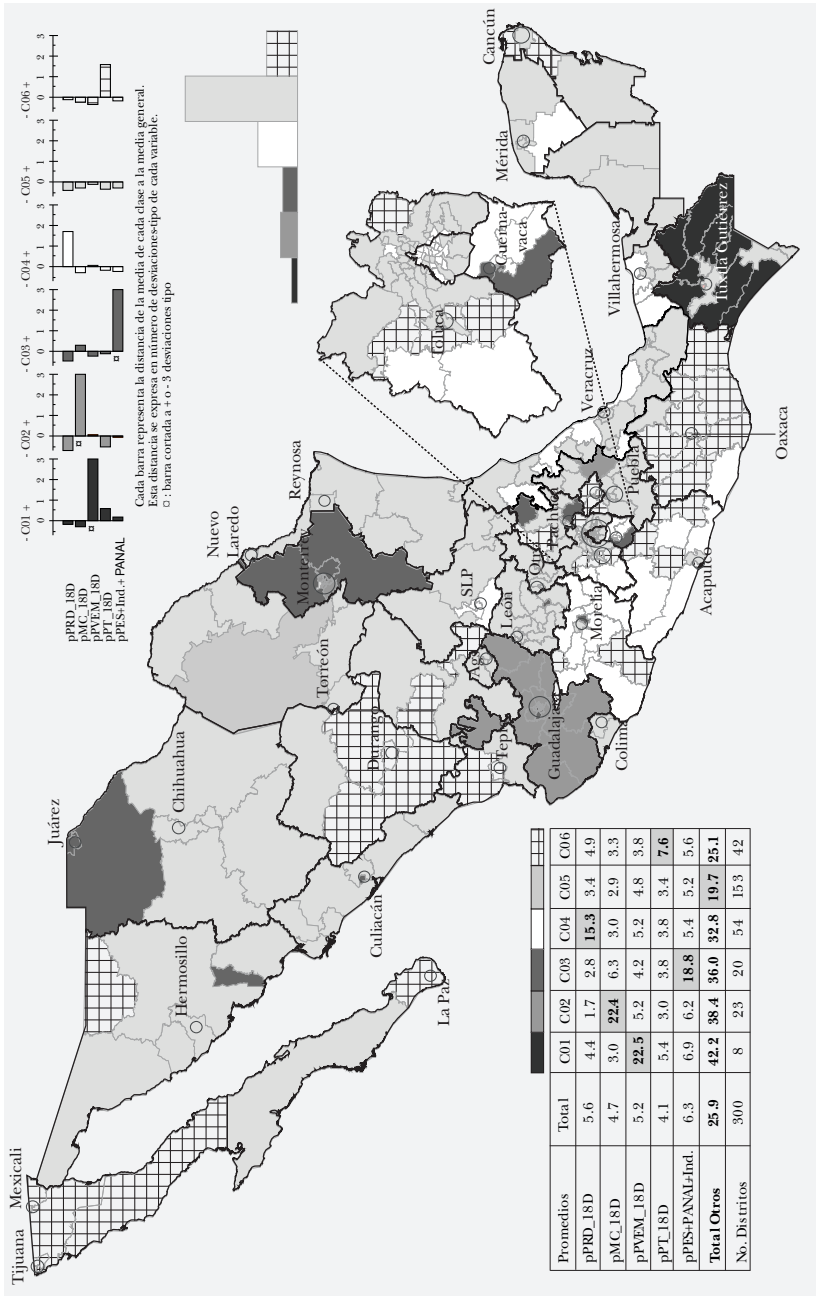
En contraste con estas coaliciones endeble, sin bases ideológicas ni programáticas, el liderazgo incuestionado de AMLO galvanizó una sólida candidatura común en torno a Morena. Desde 2016, López Obrador declaró que su partido no buscaría alianzas para las presidenciales. Sin aspirantes propios, el PT lo registra por tercera vez como su precandidato en 2017, tal y como lo había hecho en 2006 y en 2012. El Partido Encuentro Social, en cambio, baraja distintas opciones, incluyendo a Margarita Zavala, al alcalde de Cuernavaca, Cuauhtémoc Blanco, y al presidente nacional del mismo par-

tido, Hugo Éric Flores Cervantes. Tan sólo en diciembre de 2017, este nuevo partido de orientación evangélica terminó registrando a AMLO como su precandidato presidencial, sumándose así a la coalición Juntos Haremos Historia.

La importancia territorial de las coaliciones se observa en los resultados de las elecciones para diputados federales de 2018 en los 300 distritos uninominales. Si bien un partido del tamaño de Movimiento Ciudadano sólo aportó 4.7 puntos porcentuales del voto nacional al frente de Ricardo Anaya, en catorce distritos de Jalisco el partido de Enrique Alfaro captó un promedio de 27.5% del sufragio, es decir, el doble que el PAN (13.7%). En nueve distritos de Chiapas, el Verde Ecologista recibió, a su vez, 21.5%, y le aportó más votos a México por todos que el propio PRI (que recibió 15.9%). A su vez, el PRD apenas aportó 5.6 de los 28.2 puntos de la coalición Por México al Frente, a nivel nacional, pero en 28 distritos de Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Tabasco y la Ciudad de México sus votos (19.5%) duplicaron los del PAN (9.6%).

En contraste, el PT, el Panal y el PES tuvieron un papel más difuso en otras entidades. El PT, por ejemplo, cuenta con un peso significativo en 37 distritos del sureste y del centro de México, así como en Zacatecas, Nayarit, Durango y Baja California, donde movilizó entre 4.6% y 19.7% del sufragio y aportó 7.9 puntos a Juntos Haremos Historia. El Panal y el PES, en cambio, sólo consiguieron resultados relevantes en veinte distritos situados en Nuevo León, así como en Ciudad Juárez, Ciudad Obregón, Culiacán, Guadalajara, Morelia, Celaya, Pachuca, Huejutla y Cuernavaca, por lo que sus aportes a las coaliciones resultan difíciles de ponderar. Por cierto, ninguno de ambos logró sumar el mínimo requerido de votos para conservar sus registros respectivos a nivel nacional (véase mapa 5).

MAPA 5
Los aportes de los distintos partidos a las coaliciones electorales (2018)



Fuente: elaboración propia con Philcarto y con base en datos oficiales del IRE (2012) y del INE (2018).

*Efectos de notabilidad: el voto cruzado y estratégico,
“útil” o “negativo”*

Finalmente, López Obrador se benefició de un importante efecto de notabilidad personal. Mientras que los candidatos de Juntos Haremos Historia sólo registraron 45.4% del voto para diputados federales, AMLO sumó 54.8% en los presidenciales (+9.4 puntos porcentuales adicionales). El cuadro 1 sintetiza este comportamiento agregado en el nivel nacional.

Los votos cruzados provienen de los electores que votaron por algún partido de Todos por México o Por México al Frente en las legislativas, pero no sufragaron por José Antonio Meade (-7.9 puntos) ni por Ricardo Anaya (-5.3 puntos) en la presidencial, del mismo modo que 326 000 ciudadanos que se abstuvieron y 637 000 que anularon sus boletas en las primeras, pero sí votaron válido en la segunda. Los reportes más importantes se produjeron entre los electores del PRI y del PVEM (entre los cuales Meade perdió más de 1.63 millones de sufragios, respectivamente), mientras que los panistas votaron en forma más disciplinada y Anaya perdió, sobre todo, 1.36 millones de electores del PRD y 1.47 millones de electores del MC. A su vez, el Bronco también captó buena parte de este voto cruzado, aunque no contaba con candidatos aliados en las legislativas.

Hay distintas formas de interpretar este peculiar comportamiento electoral. Desde una perspectiva optimista, dichos electores prefirieron la candidatura de López Obrador porque les resultaba simplemente más atractiva. Desde una óptica más académica, suele argumentarse que, en un sistema electoral con una sola vuelta presidencial, los electores mejor informados anticipan las probabilidades de victoria y votan por la candidatura con mayores posibilidades de derrotar a la que consideran menos deseable, ejerciendo así un voto “útil” por su segunda preferencia. Finalmente, también puede pensarse que el fenómeno refleja un voto “negativo”, producto del rechazo de la candidatura impulsada por el partido

CUADRO 1
El voto cruzado entre las elecciones para presidente y diputados (2018)

Volación	PAN	PRD	MC	PRI	PVEM	NA	Morena	PT	ES	Indep. 1	Indep. 2	No Reg.	Nulos	Total
Presidente	9,996,514	1,602,715	1,010,891	7,677,180	1,051,480	561,193	25,186,577	3,396,805	1,530,101	2,961,732		31,982	1,603,857	56,611,027
% del voto total	17.7%	2.8%	1.8%	13.6%	1.9%	1.0%	44.5%	6.0%	2.7%	5.2%		0.1%	2.8%	
% del voto válido	18.2%	2.9%	1.8%	14.0%	1.9%	1.0%	45.8%	6.2%	2.8%	5.4%		0.1%	2.9%	
Candidatos	Anaya	Anaya	Anaya	Meade	Meade	Meade	AMLO	AMLO	AMLO	Bronco				
(sumas y % Tot. y Vál.)	12,610,120	22.3%	22.9%	9,289,853	16.4%	16.9%	30,113,483	53.2%	54.8%	5.4%				
Diputados	10,093,012	2,967,452	2,484,185	9,307,233	2,694,654	1,390,882	20,968,859	2,210,988	1,353,499	534,975	3,989	32,938	2,241,811	56,284,477
% del voto total	17.9%	5.3%	4.4%	16.5%	4.8%	2.5%	37.3%	3.9%	2.4%	1.0%		0.1%	4.0%	
% del voto válido	18.7%	5.5%	4.6%	17.2%	5.0%	2.6%	38.8%	4.1%	2.5%	1.0%		0.1%	4.2%	
Coaliciones														
(sumas y % Tot. y Vál.)	15,544,649	27.6%	28.8%	13,392,769	23.8%	24.8%	24,533,346	43.6%	45.4%					
Voto cruzado	-96,498	-1,364,737	-1,473,294	-1,630,053	-1,643,174	-829,689	4,217,718	1,185,817	1,76,602	2,426,757	-3,989	-956	-637,954	326,550
% del voto total	-0.3%	-2.4%	-2.6%	-3.0%	-2.9%	-1.5%	7.2%	2.1%	0.3%	4.3%	0.0%	0.0%	-1.1%	0.58%
% del voto válido	-0.5%	-2.6%	-2.8%	-3.3%	-3.1%	-1.6%	7.0%	2.1%	0.3%	4.4%	0.0%	0.0%	-1.2%	0.59%
Candidatos	Anaya	Anaya	Anaya	Meade	Meade	Meade	AMLO	AMLO	AMLO	Bronco				
(sumas y % Tot. y Vál.)	-2,934,529	-5.3%	-5.8%	-4,102,916	-7.4%	-7.9%	5,580,137	9.6%	9.4%	5.4%			-1.2%	0.59%

Fuente: elaboración propia con base en resultados electorales definitivos (INE, 2018).

de su elección, que se reporta sobre la opción que perciben como “menos peor” en la presidencial.

Las percepciones ciudadanas de los partidos tienden a apoyar esta última interpretación. Como botón de muestra, 42% de los 13000317 encuestados por Berumen-Ipsos en junio de 2018 manifestaron que “nunca votarían” por el PRI, mientras que sólo 14% declararon querer sufragar por los candidatos de este partido en las elecciones para diputados y 13% en la presidencial. La misma encuesta también permite indagar en las dinámicas más finas del voto cruzado, al revelar el comportamiento individual de una muestra representativa del electorado, que no se puede inferir directamente de los datos agregados. Como lo ilustra el cuadro 2, Anaya retuvo 83% de quienes declararon querer votar por el PAN en las legislativas, pero sólo captó 48% y 34% de quienes dijeron querer hacerlo por el PRD o por el MC. A su vez, Meade retuvo 82% de los electores del PRI, pero apenas captó 42% y 32% de los del PVEM y del Panal. AMLO, en contraste, no sólo retuvo 96% de los electores de Morena, 87% del PES y 84% del PT; logró atraer 55% de los electores del MC y 40% del PRD, 42% del Panal y 35% del PVEM, e incluso 12% del PAN y 10% del PRI.

Pese a las coaliciones negociadas por las elites panistas y priistas, la candidatura de López Obrador resultó más atractiva que la de Anaya para los electores del MC y la de Meade para los del Panal, logrando dividir los electorados del PRD y del PVEM. En cuanto a la candidatura de El Bronco, ésta logró sus mejores resultados entre quienes no respondieron o declararon votar por otros partidos, o abstenerse, o anular sus votos (11%), pero incluso sus preferencias beneficiaron a AMLO (quien captó 60% de este segmento residual).

Pero la composición del voto cruzado también varía en función de los contextos territoriales. La encuesta de Berumen-Ipsos contiene sobremuestras para las nueve entidades que eligieron gobernadores o jefe de gobierno, lo que nos permitió aproximarnos a las dinámicas diferenciadas del voto cruzado en ellas. Con la única excepción de Guanajuato, AMLO retuvo siempre más del 94% de quienes manifestaron querer

CUADRO 2
El voto cruzado entre las legislativas y presidenciales de 2018

PI_14 El primero de julio ¿por cuál partido va a votar usted para diputado federal?	PI_5 Por quién va a votar el primero de julio para presidente de la República									
	1 Ricardo Anaya Cortés		2 José Antonio Meade Kuribrena		3 Andrés Manuel López Obrador		5 Jaime Rodríguez Calderón "El Bronco"		Total	
	Recuento	% fila	Recuento	% fila	Recuento	% fila	Recuento	% fila	Recuento	% fila
1 PAN	1855	83%	78	3%	273	12%	27	1%	2233	100%
3 PRD	180	48%	34	9%	149	40%	10	3%	373	100%
6 Movimiento Ciudadano (MC)	88	34%	15	6%	143	55%	15	6%	261	100%
2 PRI	110	7%	1353	82%	166	10%	14	1%	1643	100%
4 Partido Verde (PVEM)	33	19%	72	42%	59	35%	6	4%	170	100%
7 Partido Nueva Alianza (Panal)	16	23%	23	32%	30	42%	2	3%	71	100%
9 Partido Encuentro Social (PES)	6	7%	4	4%	79	87%	2	2%	91	100%
5 Partido del Trabajo (PT)	21	6%	27	7%	305	84%	8	2%	361	100%
8 Movimiento Regeneración Nacional (Morena)	68	2%	38	1%	3604	96%	34	1%	3744	100%
Otros (otros partidos, no sabe, no responde, etc.)	245	20%	113	9%	742	60%	138	11%	1238	100%
Total de preferencias válidas para presidenciales	2622	26%	1757	17%	5550	54%	256	3%	10185	100%

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la Encuesta Berumen-Isos (2018).

CUADRO 3
Porcentaje (%) del voto cruzado que capta AMLO en nueve entidades (2018)

Voto cruzado por partidos (en las legislativas) / por candidatos (en las presidenciales), por entidades con elecciones para gobernador										
<i>PI_14 El primero de julio ¿por cuál partido va a votar usted para Diputado Federal?</i>	%AMLO (Nacional)	%AMLO Chiapas	%AMLO Jalisco	%AMLO Morelos	%AMLO Puebla	%AMLO Tabasco	%AMLO Veracruz	%AMLO Yucatán	%AMLO CDMX	%AMLO Guanajuato
1 PAN	12	23	7	8	14	6	14	11	6	9
2 PRI	9	21	6	12	13	4	5	5	7	2
3 PRD	39	44	40	21	45	35	20	25	54	33
4 Partido Verde (PVEM)	33	24	43	39	40	25	37		33	6
5 Partido del Trabajo (PT)	81	93	91	30	54	100	83	82	77	82
6 Movimiento Ciudadano (MC)	52	68	37	16	81	44	56	100	40	42
7 Partido Nueva Alianza (Panal)	42	67	100	17	60	31	38		43	
8 Movimiento Regeneración Nacional (Morena)	96	94	98	95	96	96	95	96	97	89
9 Partido Encuentro Social (PES)	79	94		56	60	100	50	100	86	100
Total	53	74	44	46	60	70	51	36	61	27

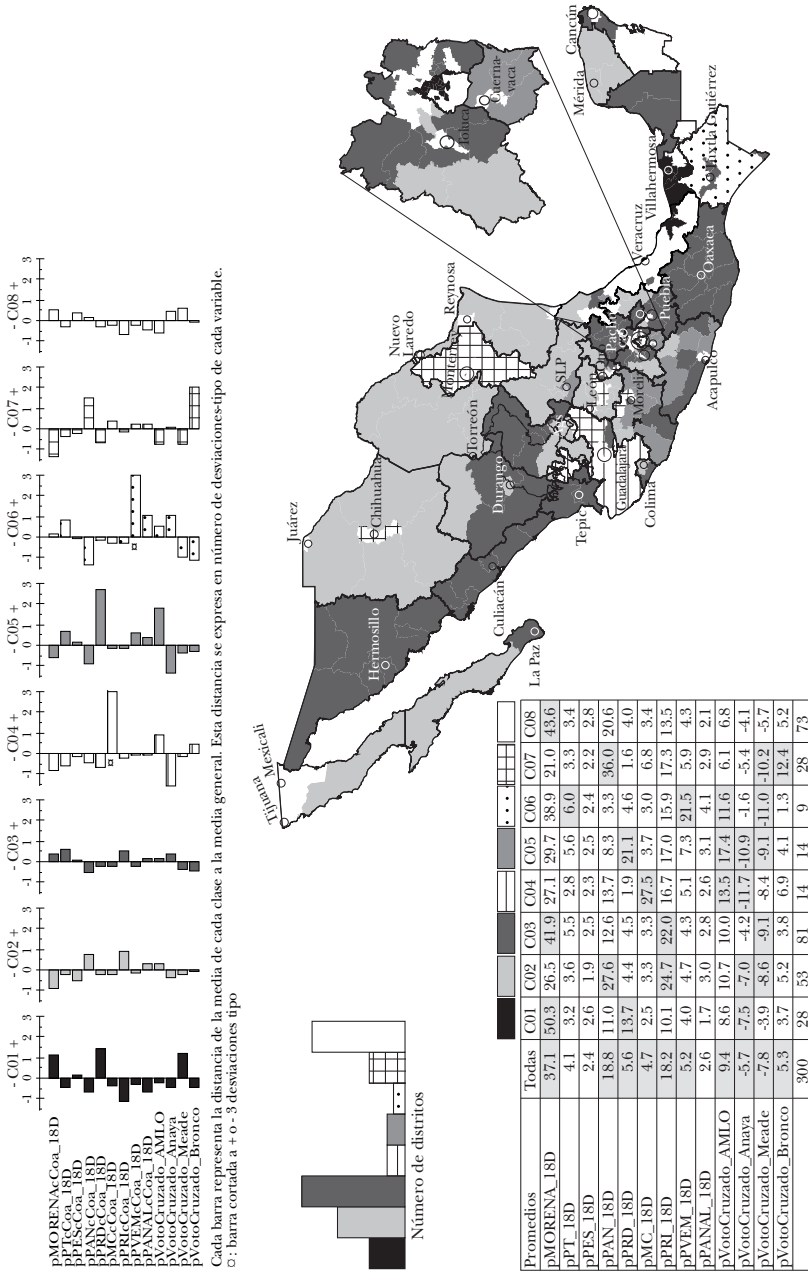
Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la Encuesta Berumen-Ipsos (2018).

votar por Morena en las legislativas; asimismo, captó más de la mitad de los electores del PRD en la Ciudad de México y atrajo al menos a dos de cada tres electores del MC en Chiapas, Puebla y Yucatán, así como del Panal en Puebla, Chiapas y Jalisco; finalmente, atrajo a cuatro de cada diez electores del PVEM en Jalisco y en Puebla, así como 23% del PAN y 21% del PRI en Chiapas.

Finalmente, la heterogeneidad del voto cruzado puede analizarse con un enfoque geográfico, en niveles territoriales más finos. En 2018, López Obrador captó más votos que los candidatos a diputados de Juntos Haremos Historia en 97% de las 66 479 secciones electorales, sumando más de 13.2 puntos adicionales en una cuarta, y más de 18.2 puntos adicionales en una décima parte de éstas. Para simplificar las dinámicas, el mapa 6 sintetiza las principales configuraciones territoriales del voto cruzado en el nivel de los 300 distritos federales, en los que AMLO siempre obtuvo más votos que sus aliados en las legislativas. Como se observa, su composición geográfica presentó una gran variación en función del arraigo territorial de los distintos partidos políticos.

El voto cruzado alcanzó un promedio de 17.4 puntos porcentuales en catorce distritos de Morelos, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí y Veracruz, donde el PRD obtuvo sus mejores resultados en las legislativas (21.1%) y Anaya perdió 10.9 puntos en las presidenciales, es decir más votos que Meade (-9.1 puntos). Algo similar sucedió en 28 distritos de Tabasco, Veracruz, Michoacán, del Estado y la Ciudad de México, donde el PRD obtuvo resultados significativos (13.7%) y Anaya perdió 7.5 puntos en beneficio de AMLO (+8.6 puntos). Éste registró 13.5 puntos adicionales en 14 distritos más de Jalisco, donde el MC obtuvo sus mejores resultados en las legislativas y Anaya perdió 11.7 puntos en las presidenciales. Junto con los datos de la encuesta, estas configuraciones indican que las alianzas del PAN con las distintas dirigencias estatales del PRD, y con Enrique Alfaro en Jalisco, no lograron retener los votos presidenciales de muchos de sus simpatizantes (véase mapa 6).

MAPA 6
Configuraciones territoriales del voto cruzado (presidenciales-legislativas 2018)



Fuente: elaboración propia con Philcarto y con base en datos oficiales del IFE (2012) y del INE (2018).

López Obrador también obtuvo un importante voto cruzado (+11.6 puntos) en nueve distritos de Chiapas, donde el PVEM sumó 21.5% en las legislativas, pero Meade perdió 11 puntos. Asimismo, Meade registró pérdidas importantes (-9.1 puntos) en 81 distritos del sureste, de la costa del Pacífico, de la región centro, de Zacatecas y Durango, que se tradujeron en ganancias para AMLO (+10 puntos). En cambio, las transferencias de votos que beneficiaron a AMLO y al Bronco (+5.2 puntos) en los 53 distritos del norte, del Bajío y de Yucatán, provienen tanto de pérdidas de Meade (-8.6 puntos) como de Anaya (-7 puntos).

El Bronco, finalmente, atrajo 12.4% del sufragio “útil” en 28 distritos situados en Nuevo León, Nuevo Laredo y la capital de Chihuahua, así como en el famoso corredor industrial que atraviesa Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato y Querétaro, donde se benefició sobre todo del voto de rechazo a Meade (-10.2 puntos). En cuanto a los 73 distritos restantes situados en el Estado y la Ciudad de México, en Veracruz, Tabasco y Quintana Roo, así como en Acapulco, Reynosa, Ciudad Juárez, Mexicali y Tijuana, éstos se caracterizan por reportes más moderados. Aquí, Morena captó 43.6% del sufragio en los comicios para diputados, beneficiándose de entrada de transferencias masivas de electores que también decidieron romper con sus antiguas lealtades partidistas en las legislativas.

Una nueva geografía político-electoral

Para terminar, cabe analizar la nueva distribución territorial de las principales fuerzas partidistas, en su dimensión potencialmente más estable y estructural. Para ello, retomemos los resultados de los comicios para diputados federales de 2018, desagregados por partidos y en el nivel distrital.

Pese a los efectos de polarización y de reconcentración del voto que generó la victoria de AMLO en las presidenciales, en las que el número efectivo de partidos electorales se redu-

jo efectivamente a 2.6 fuerzas relevantes, persiste un elevado nivel de fragmentación partidista en las legislativas. Con todo y los efectos de arrastre del candidato presidencial de Juntos Haremos Historia, en los comicios para diputados federales Morena solamente obtuvo 38.7% del voto válido, contra 18.7% para el PAN, 17.3% para el PRI y 24.3% de los sufragios para los otros “pequeños” partidos restantes (con 5.5% para el PRD, 5.0% para el PVEM, 4.6% para el MC, 4.1% para el PT, 2.6% para el Panal y 2.5% para el PES). Sin duda, tras haber alcanzado un promedio de 5.7 (con un máximo distrital de 8 partidos efectivos) en las legislativas intermedias de 2015, la fragmentación se redujo a un promedio de 4.4 partidos (con un máximo distrital de 6.6 partidos efectivos). Sin embargo, estamos muy lejos de las tasas de concentración que se registraban cuando un solo partido tenía una posición hegemónica o dominante. Los siguientes mapas sintetizan la nueva geografía electoral, que se caracteriza por marcados contrastes regionales.

Para empezar, Morena logró expandirse a lo largo y ancho del territorio nacional, aunque sigue caracterizándose por una fuerte concentración geográfica (con un índice de Moran de 0.76). Como era de esperarse, sus mejores resultados se sitúan en Tabasco, en el valle y en la Ciudad de México, pero también en algunos distritos colindantes de Oaxaca, Veracruz y Chiapas, así como en varias ciudades importantes (Cancún, Tapachula, Acapulco, Culiacán, Mexicali y Tijuana). Como si fuese efectivamente el producto de un tsunami, su crecimiento se produjo sobre todo a lo largo de las costas del Pacífico y en el sur del Golfo de México. En cambio, Morena tuvo menor éxito en el Bajío y en el noreste del país, donde solamente logró penetrar en algunas ciudades (Reynosa, Torreón, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guadalajara, Irapuato, Salamanca y Querétaro), sin amenazar seriamente a los partidos establecidos en ellas. A decir verdad, Regeneración Nacional sólo rebasó 50% del voto en 39 distritos. Sin embargo, gracias a la debilidad y a la fragmentación del resto de los partidos, Morena obtuvo el primer lugar

en 214 circunscripciones, transformándose así en la fuerza mayoritaria del país (véase mapa 7).

La geografía del voto panista, por su parte, contrasta directamente con este mapa. A lo largo del sexenio, Acción Nacional cedió mucho terreno, pero sí logró resistir los embates de la tormenta en muchos de sus bastiones históricos, particularmente en el corazón del Bajío (Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Aguascalientes y en el noreste de Jalisco), en Tamaulipas, en Chihuahua, en Durango y en Baja California Sur, así como en Yucatán y Veracruz (donde obtuvo buenos resultados en las ciudades capitales). Así, su declive relativo se tradujo en una concentración notable de sus votos legislativos (con un índice de Moran de 0.66). Ello le permitió conservar al menos 25% del sufragio en 85 distritos, con una mayoría relativa en 49 de ellos (véase mapa 8).

Como lo hemos visto, el PRI fue menos afortunado y quedó relegado al tercer lugar. Como consecuencia del desgaste del gobierno de Enrique Peña Nieto, este partido sufrió un fuerte voto de sanción y perdió la mitad de sus electores en los últimos tres años del sexenio. Ciertamente, con todo y la adversidad, el tricolor logró conservar más de 25% del voto en 56 distritos, situados en algunas zonas rurales del norte (en Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Coahuila, Durango y Nuevo León), de Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro y el Estado de México, así como de Campeche y Yucatán. Sin embargo, perdió mucha fuerza en estados que se consideraban tradicionalmente como sus bastiones, particularmente en Durango, Tamaulipas y Veracruz, obteniendo la mayoría relativa en solamente 21 distritos. Esta nueva geografía del Revolucionario Institucional es más dispersa que la de Morena y del PAN (índice de Moran de 0.49) e ilustra la profundidad de la crisis del partido que gobernó el país durante más de siete décadas (véase mapa 9).

CUADRO 4
Las bases sociodemográficas de los principales partidos (1991-2018)

Correlaciones	PAN	PAN	PAN	PRI	PRI	PRI	PRD	Morena	Morena	AMLO		
	1991-2018	1997-2006	2018	1991-2018	1997-2006	2018	1991-2018	1997-2006	2018	2018-P		
<i>Pearson entre:</i>												
Media escolar	.440	.472	.202	-.542	-.545	-.317	-.091	-.036	-.218	.383	.247	.125
% acceso a IMSS	.467	.489	.173	-.331	-.342	-.215	-.264	-.218	-.262	.149	.131	.057
% acceso a ISSSTE	.132	.162	.017	-.414	-.417	-.221	.114	.161	-.057	.376	.293	.256
% acceso a Seguro Popular	-.366	-.394	-.132	.488	.469	.297	.055	.019	.151	-.328	-.203	-.089
% Viviendas sin servicios básicos	-.461	-.496	-.178	.414	.435	.236	.183	.137	.223	-.195	-.135	-.062
% con acceso a comunicaciones	.540	.572	.270	-.550	-.566	-.301	-.165	-.111	-.234	.304	.143	.023

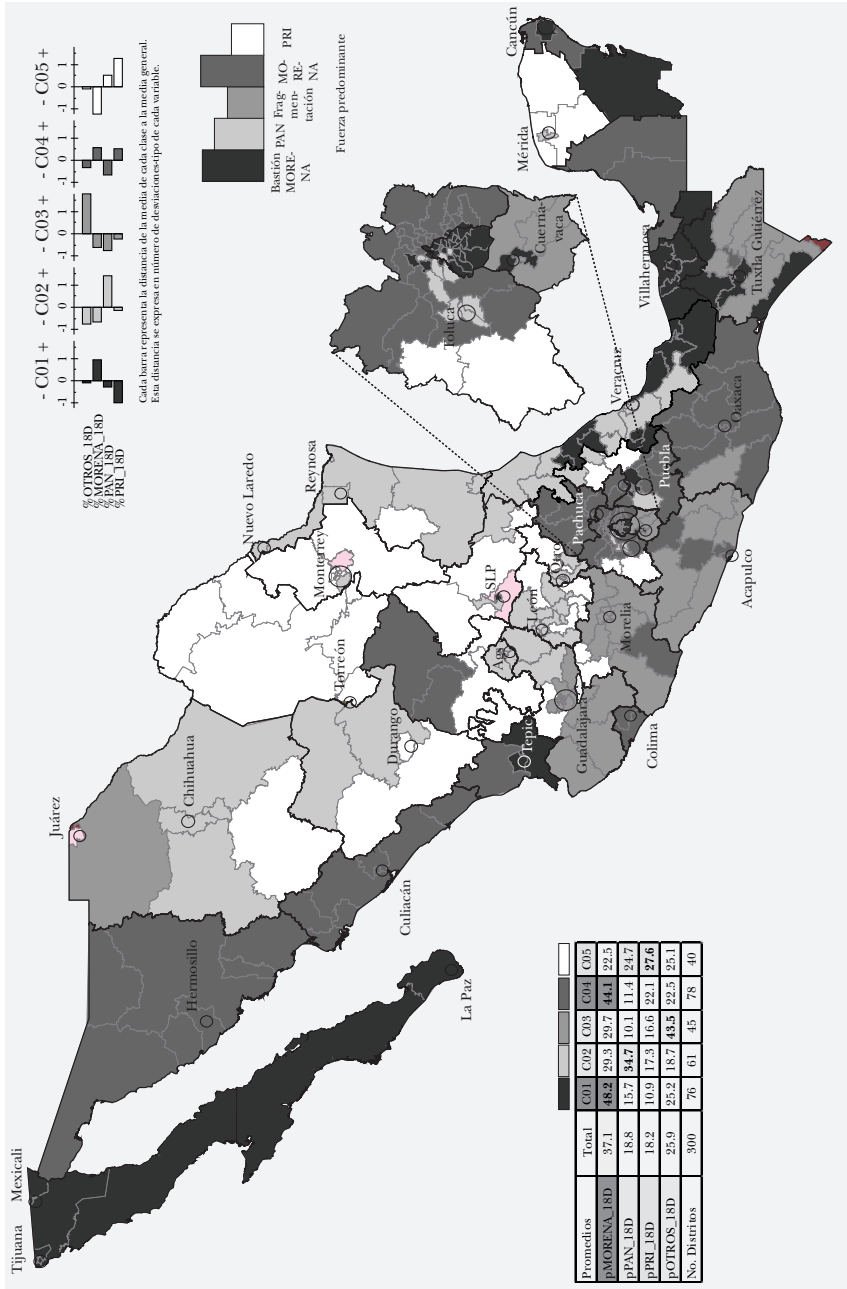
Fuente: elaboración propia con base en los resultados electorales definitivos del IFE (2012) y del INE (2018), y en los datos sociodemográficos del INEGI e IFE (2012).

Considerando que ya analizamos la distribución distrital del resto de los partidos en el apartado dedicado a la composición geográfica de las tres coaliciones presidenciales, concluimos este recorrido con un último mapa que sintetiza la nueva correlación territorial de fuerzas entre Morena, el PAN, el PRI y el conjunto de los otros partidos. Se confirma así la posición ventajosa de Regeneración Nacional en 154 distritos de la costa norteña del Pacífico, del centro, del sureste y de la península de Yucatán, con una presencia mayoritaria en 76 de ellos (situados en Baja California, Baja California Sur y Nayarit, en la Ciudad de México, Cuernavaca y Puebla, así como en Veracruz, Tabasco, Quintana Roo y Chiapas).

Acción Nacional, en cambio, cuenta con una ventaja comparativa en 61 distritos del Bajío (particularmente en el corredor industrial que atraviesa Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato y Querétaro), en regiones importantes de Chihuahua, Durango, Tamaulipas, Puebla y Veracruz, así como en las ciudades de Monterrey, San Luis Potosí, Toluca y Mérida. El Revolucionario Institucional, a su vez, mantiene un lugar competitivo en 40 distritos del norte, del Bajío, del centro y de Yucatán, donde se disputa el voto con el PAN y con Morena. El resto de partidos se concentra, finalmente, en los 45 distritos restantes ubicados en Chiapas, Morelos, Guerrero, Michoacán y Jalisco donde, bajo diversos liderazgos y siglas, sumaron un promedio de 43.5% del sufragio total (véase mapa 10). Lejos de concentrarse en algún partido particular, el voto legislativo de los mexicanos sigue dividiéndose así entre cuatro fuerzas relevantes, cuya composición cambia y cuya configuración territorial varía considerablemente a lo largo y ancho del territorio nacional.

Para terminar, el cuadro 4 sintetiza el cambio de las bases sociodemográficas de los principales partidos, a través de las correlaciones bilaterales entre sus porcentajes de votos y seis indicadores que captan el desarrollo socioeconómico en el nivel de las 67 000 secciones electorales. Como se observa, Acción Nacional siempre tuvo mayor éxito en las

MAPA 10
La nueva geografía distrital de los partidos mexicanos (diputados federales 2018)



Fuente: elaboración propia con Philcarto y con base en datos oficiales del IFE (2012) y del INE (2018).

secciones con mayores niveles de educación, de viviendas con servicios básicos, de acceso al IMSS y a comunicaciones, en claro contraste con el Revolucionario Institucional, cuyas bases tienen el perfil sociodemográfico opuesto. Sin embargo, la intensidad de estas correlaciones disminuye sensiblemente en 2018, lo que indica la diversificación de ambos electorados. Las bases socioterritoriales del PRD y de Morena, en cambio, son mucho más volátiles y heterogéneas porque se sitúan tanto en la franja más desarrollada del área metropolitana del valle de México, como en entidades más marginadas como Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Tabasco. En el caso de Morena, lo que llama la atención es el cambio que se produjo entre las legislativas de 2015 y las presidenciales de 2018, con un perfil cada vez más heterogéneo e indiferenciado, del tipo “atrápalo todo” (véase cuadro 4).

DESPUÉS DEL TSUNAMI: RUPTURAS Y CONTINUIDADES DE LA REGENERACIÓN NACIONAL

La energía de un tsunami –y sus consecuencias potenciales– depende de la magnitud del movimiento tectónico que determina su altura, la cantidad de sus picos, la longitud de su onda y la de su frente. En México, nadie ignora ya el tamaño de la ola que arrasó con las candidaturas de los partidos tradicionales el 1° de julio de 2018. Ahora, la cuestión crucial consiste en establecer el número de picos y la longitud de la onda del tsunami; ello requiere averiguar qué, cuándo y dónde lo originó, para poder evaluar sus efectos duraderos una vez que se haya liberado su energía y las aguas se hayan retirado.

Es todavía temprano para establecer si el crecimiento exponencial de Morena en 2018 fue de carácter coyuntural, o si dicho movimiento logrará consolidarse como un nuevo partido mayoritario, dominante o hegemónico. Lo que queda claro, por lo pronto, es que el terremoto sacudió las bases del antiguo sistema de partidos y que éstos aun no dan seña-

les de recuperación. Las crisis de sucesión abiertas por las derrotas de Anaya en el PAN y de Meade en el PRI no han sido resueltas y siguen aflorando, más bien, las heridas y las rupturas internas. La posible creación de un nuevo partido bajo el liderazgo de Zavala corre el riesgo de fragmentar lo que queda del panismo. En cuanto al tricolor, la polémica sobre el número real de sus militantes en el contexto de su elección interna ilustra que ha dejado de ser el partido de las grandes masas que lo sostuvieron durante largas décadas.

Como también lo muestran los resultados de los comicios locales de 2019, siguen prevaleciendo la desafección electoral y la fragmentación partidista. Las coaliciones de Morena ganaron las gubernaturas de Puebla y Baja California, no por su arraigo o por su fuerza propia, sino gracias a tasas elevadísimas de abstención y a la descomposición de los partidos tradicionales.

Pese a la crisis abierta por el fallecimiento trágico de la gobernadora recién electa, en Puebla la participación se desplomó de 65.8% a 33.4% y la coalición Morena-PT-PVEM ganó la gubernatura con 44.8% del voto válido, contra 33.2% a favor de Enrique Cárdenas Sánchez (bajo las siglas de la alianza PAN-PRD-MC). Sin embargo, Luis Miguel Barbosa Huerta sólo obtuvo 687 000 sufragios tras haber sumado 1 031 043 votos en 2018. Como partido, Morena apenas captó 393 000 votos, 22 000 menos de los que sumó el PAN (cuyo candidato hubiera podido ganar si hubiese competido en alianza con el PRI, que captó 283 000 y 18.5% de los votos). Después de haber movilizado a 22.5% de los inscritos –y de haber perdido la gubernatura– en 2018, en 2019 Barbosa fue así electo gobernador con el apoyo de 15% de los inscritos (de los cuales Morena apenas movilizó 8.6 puntos porcentuales).

En Baja California, la coalición Morena-PT-PVEM-Transformemos ganó, a su vez, la gubernatura con 50.6% del sufragio. Su candidato, Jaime Bonilla Valdez, arrasó con sus cinco rivales del PAN (22.9%), del PRD (8.7%), del MC (6.6%), del PRI (4.7%) y del partido local PBC (3.6%), que compitieron cada uno por separado. No obstante, la participación solo alcanzó

29.9%: Morena obtuvo 43.3% del voto válido pero apenas movilizó 12.6% de los inscritos. Lejos de comprobar la fuerza estructural de Regeneración Nacional, ambos casos son sintomáticos de un sistema de partidos en ruinas, que gira ahora en torno a un partido emergente con vocación mayoritaria y carece de una oposición articulada. Sin una oposición coherente no puede haber pesos y contrapesos, ni rendición de cuentas. Y sin contrapesos ni rendición de cuentas, lo que se pone en juego es la eficiencia de la democracia.

En ciertos aspectos, México atraviesa por una coyuntura comparable a la que vivieron Bolivia, Ecuador y Venezuela durante las primeras elecciones de Evo Morales, Rafael Correa y Hugo Chávez. Como sucedió en estos países andinos a finales de los noventa, el sistema de partidos mexicano colapsó súbitamente, sepultado bajo el desencanto y por el rechazo mayoritario del electorado.

Empero, también existen diferencias fundamentales. En contraste con dichos presidentes andinos, AMLO galvanizó un poderoso movimiento opositor, pero nunca actuó como un *outsider*. Con una militancia longeva que inició en el PRI y maduró en el PRD, antes de engendrar a su propio Movimiento de Regeneración Nacional, Andrés Manuel López Obrador es, más bien, el último auténtico *insider* de la política posrevolucionaria preneoliberal. Su liderazgo encarna los valores e ideales de aquella época dorada, cuando el priísimo impulsaba un proyecto popular de desarrollo autocentrado. Pese a los temores de sus detractores, ni el liderazgo ni el proyecto de AMLO tienen un sentido equiparable a los de Morales, Correa o Chávez. Lo que sí resulta similar, no obstante, es la intensidad de la polarización y de las rupturas internas que se están produciendo ahora entre las elites antiguas y emergentes, exaltadas o aterrorizadas por los cambios que puede acarrear la Cuarta Transformación en ciernes.

Sin que las dirigencias de los partidos tradicionales se percataran de ello, México sufrió un seísmo político de una fuerza inédita y acaba de sortear una tormenta casi perfecta de una forma democrática y pacífica, cuando ésta bien hu-

biese podido desembocar en la elección de un filibustero o en un naufragio colectivo. Por vez primera desde 1997, el ejecutivo cuenta ahora con una mayoría legislativa para implementar políticas públicas responsables que atiendan los grandes problemas del país. En cuanto a la oposición, ha llegado el momento de reunir a las tripulaciones y reparar las embarcaciones, de ponderar la magnitud de los cambios en sus justas dimensiones y reconstruir un sistema de partidos plural, eficiente y representativo, que incluya toda la diversidad sociocultural y encauce la nueva correlación de fuerzas políticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Instituto Federal Electoral, IFE, *Atlas Electoral Federal de México (1991-2012)*, México, IFE, 2012.
- Instituto Nacional de Estadística (Inegi) e Instituto Federal Electoral (IFE), *Sistema Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, datos del Censo de Población y Vivienda 2010 a nivel de Distrito y Sección electoral, México, 2012*, <http://gaia.inegi.org.mx/geoelectoral/viewer.html>
- Instituto Nacional Electoral (INE), Encuestas electorales (sitio de internet), <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/encuestas-electorales/elecciones-federales-ordinarias-2017-2018-estudios-entregados/berumen-2/> (consulta del 20 de mayo de 2019).
- Instituto Nacional Electoral, INE, *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales (Siceef)*, en línea: <http://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/> (consulta del 25 de mayo de 2019).
- MINVIELLE, Erwann y Sid-Ahmed SOUIAH, *L'analyse statistique et spatiale. Statistiques, cartographie, télédétection, SIG*, Nantes, Éditions du temps, 2003, pp. 61-82.
- NAVARRETE VELA, Juan Pablo, "Desempeño de Morena en los procesos electorales de 2017", *Apuntes Electorales*, Año XVII, núm. 59 (julio-diciembre de 2018).

SONNLEITNER, Willibald, “Rastreado las dinámicas territoriales de la fragmentación partidista en México (1991-2015), *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 75 (abril de 2017).

SONNLEITNER, Willibald, *Lo que el voto se llevó. La descomposición del pacto posrevolucionario en México*, México, El Colegio de México, 2018, 395 pp.

LA PERSISTENCIA DE UNA IDEA: EL NACIONALISMO REVOLUCIONARIO. DEL PRI A LÓPEZ OBRADOR

THE PERSISTENCE OF AN IDEA:
REVOLUTIONARY NATIONALISM
FROM THE PRI TO LÓPEZ OBRADOR

LA PERSISTANCE D'UNE IDÉE: LE NATIONALISME
RÉVOLUTIONNAIRE DEPUIS L'ÈRE DU PRI JUSQU'AU
GOUVERNEMENT DE LÓPEZ OBRADOR

ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
El Colegio de México
rhernan@colmex.mx

A don Rafael Segovia

RESUMEN: El presente ensayo se propone mostrar cómo el nacionalismo revolucionario fue durante décadas el fundamento de las instituciones y tareas del sistema posrevolucionario y de la sociedad mexicana. Esas ideas, que se convirtieron en programas de gobierno y en instituciones para aplicarlos, dieron resultados que caracterizaron al Estado y su función, así como al partido dominante, parte integral de este desarrollo institucional. La transformación más profunda de estos principios y del Estado mismo comenzó con la sustitución de la política económica y el cambio consecuente de la elite en el poder, iniciada por el gobierno del presidente Miguel de la Madrid. El nacionalismo revolucionario, no obstante, se mantuvo presente en la crítica a los gobiernos, lo mismo del PAN que del PRI, desde 1988, y constituye el respaldo social que dio el triunfo a Andrés Manuel López Obrador en 2018.

Palabras clave: nacionalismo revolucionario; política económica; modernización económica; Enrique Peña Nieto; Andrés Manuel López Obrador.

ABSTRACT: This essay seeks to show how revolutionary nationalism was for decades the foundation of the institutions and efforts of the post-revolution-

ary system and of Mexican society. These ideas, which were transformed into government programs and institutions to apply them, produced results that defined the state and its functions, together with the dominant party, as an integral part of this institutional development. The deeper transformation of these principles and of the state itself began with the substitution of economic policy and the resulting change in the elite in power, beginning with the government of President Miguel de la Madrid. However, revolutionary nationalism maintained a presence in the criticism of governments, both PAN and PRI, after 1988, and constitutes the social underpinning that swept Andrés Manuel López Obrador to power in 2018.

Keywords: revolutionary nationalism; economic policy; economic modernization; Enrique Peña Nieto; Andrés Manuel López Obrador.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: Cet essai cherche à montrer comment le nationalisme révolutionnaire a été, le long de plusieurs décennies, le fondement des institutions et des activités du système politique issu de la révolution, mais aussi de celles de la société mexicaine. Cette idéologie, qui a engendré un programme de gouvernement et des mécanismes pour le mettre en pratique, a produit des résultats qui à leur tour ont défini le caractère de l'État et de ses fonctions, y compris le rôle du parti dominant à la base du développement institutionnel. Une transformation profonde des principes et de l'État dans son ensemble a été déclenchée par l'adoption d'une politique économique novatrice, suivie du renouvellement de l'élite au pouvoir, à partir de la présidence de Miguel de la Madrid. Cependant, le nationalisme révolutionnaire a survécu et alimenté les critiques contre plusieurs gouvernements –du PAN et du PRI– depuis 1988, jusqu'à servir d'appui à la victoire d'Andrés Manuel López Obrador en 2018.

Mots clefs: Nationalisme révolutionnaire; politique économique; modernisation économique; Enrique Peña Nieto; Andrés Manuel López Obrador.

Traducción de BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: junio de 2019
Fecha de aceptación: noviembre de 2019

¿Quién puede estar en contra del nacionalismo revolucionario? Tal vez los timoratos se asusten de la palabra “revolucionario”. Pero ¿quién puede estar contra el nacionalismo?, ¿quién puede no desear una democratización integral de la sociedad?, ¿o una sociedad más igualitaria?

Las palabras anteriores no fueron escritas por Jesús Reyes Heróles, Luis Echeverría, José López Portillo ni, menos aún, por Lázaro Cárdenas, sino por Miguel de la Madrid,¹ el presidente con el que se inició la modificación más profunda de los principios y acciones que caracterizaron el Estado posrevolucionario, la cual, además de sustituir la política económica, llevó al poder a la élite tecnocrática, racionalista e inexperta en la política. En buena medida por ello, después de tres sexenios, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió el poder.

Las palabras de De la Madrid revelan que el nacionalismo revolucionario ha sido un componente inseparable de la visión de los gobernantes y, a juzgar por la crítica social, también de la inmensa mayoría de los mexicanos. Aun con un proyecto político por completo distinto al de los presidentes priistas caracterizados como tradicionales, De la Madrid creyó que su proyecto económico, contrario en objetivos y acciones al de sus predecesores, era igualmente nacionalista y revolucionario. Ese planteamiento, usualmente atribuido al priismo como su ideología, que trataba de explicar (justificar, para muchos) su permanencia, en realidad ha dado sustento a la historia nacional, al Estado posrevolucionario y a las principales instituciones del sistema político. Durante décadas, dio sus principios a los gobiernos priistas, fue la base indiscutible de su ruptura en 1987-1988 y ha alimentado la crítica a los gobiernos de la alternancia, lo mismo del Partido Acción Nacional (PAN) que del PRI, hasta dar la razón, el

¹ Miguel de la Madrid, *Cambio de rumbo*, México, FCE, 2014, p. 787.

voto y el respaldo social al triunfo de Andrés Manuel López Obrador en 2018.

El presente ensayo tiene el propósito de mostrar cómo surgió esa explicación ideológica y, sobre todo, cómo fue que se enraizó en el pensamiento de la sociedad mexicana. La explicación no se encuentra en un adoctrinamiento ideológico, sino en que se materializó en instituciones y tareas que fue cumpliendo el sistema posrevolucionario. Ideas que no quedaron solamente en eso, sino que se transformaron en programas, resultados sociales y económicos que definieron siempre al Estado y su función. Por razones históricas, el partido dominante formó parte de ese desarrollo institucional, que se apropió por completo de la herencia revolucionaria y despojó a sus opositores, incluida en primer lugar la izquierda, de discurso y propuestas. Hasta que una nueva élite decidió que la Revolución y su herencia eran inaceptables para la modernización económica.

DE LAS IDEAS A LAS INSTITUCIONES

La asociación formal y explícita del nacionalismo y lo revolucionario apareció en la Declaración de Principios del PRI desde su fundación, en 1946, pero con diversas paráfrasis ya figuraba en los documentos del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y, sobre todo, en el de la Revolución Mexicana (PRM). En estos últimos incluso se vinculó abiertamente a la lucha de clases y se definió el propósito del partido como el de crear un gobierno de trabajadores. Aunque, en realidad, la asociación aparece más en los discursos de los dirigentes priistas y de los gobernantes, en los documentos básicos del partido se habla de una organización que se inspira en los “principios ideológicos de la Revolución”, que son el nacionalismo, las libertades y, sobre todo, la justicia social, a los cuales se añadió en las décadas recientes la democracia.

Pero si bien el nacionalismo revolucionario fue adoptado como ideología del partido, no fueron los priistas los que

le dieron el cuerpo y la coherencia explicativa que le ha sido característica. La elaboración fue propia de académicos e intelectuales, no siempre asociados al PRI. En la Declaración de Principios revisada en 1947 con motivo de la postulación de Miguel Alemán, se dice que el partido tiene el propósito de representar la lucha “permanente” del pueblo por mejorar sus condiciones económicas en busca de la justicia social.² En los años sesenta se hizo explícito que esos objetivos se lograrían mediante la acción de las instituciones surgidas de la Revolución que, además, recogerían la herencia de la Independencia y la Reforma.³

El nacionalismo revolucionario es la suma de acontecimientos históricos y objetivos (que, además, se asumen comunes, si no es que iguales) de los movimientos fundacionales de la nación mexicana. Como bien advirtió Rafael Segovia en un ensayo de 1968, a diferencia de la tradición teórica del nacionalismo, en México la nación no se define por los conceptos clásicos de territorio, pueblo o lengua. Ni siquiera los enfrentamientos con otros países (las invasiones estadounidense y francesa) o la raza determinan la idea de nación. Los primeros se integran a los movimientos sociales (las agresiones extranjeras y el despojo de tierras se insertan en una larga historia del siglo XIX que abarca tanto la Independencia como la Reforma), son episodios de la larga lucha del pueblo, y la raza se asume como una característica de ese mismo pueblo mexicano que, además, fundamenta la lucha contra España, el clero y los conservadores, así como contra el porfiriato, la apropiación de la tierra y la explotación.⁴

² Partido Revolucionario Institucional, *Historia documental del partido de la Revolución*, México, ICAP, 1982, t. 5, p. 254.

³ *Ibid.*, t. 7, p. 463.

⁴ Rafael Segovia, “El nacionalismo mexicano. Los programas políticos revolucionarios (1929-1964)”, en El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 39-42. El artículo fue publicado originalmente en 1968 en *Foro Internacional*, 4 (32), pp. 349-359.

La más clara formulación de este principio se debe a las reflexiones de Vicente Lombardo Toledano. Para él, la nación mexicana es el resultado de las luchas del pueblo por liberarse de la opresión y explotación colonial, conservadora y de los hacendados porfiristas, que se logró en tres movimientos históricos: Independencia, Reforma y Revolución. Estos movimientos no responden a circunstancias específicas o a condicionamientos determinados, sino a una especie de motivo común del pueblo que busca su libertad, autonomía y mejoramiento social. Con toda claridad, Lombardo escribió que “la Revolución Mexicana es una: comenzó en 1810 y todavía no termina”.⁵ Con cada acontecimiento se alcanzó un objetivo del pueblo: la identidad contra la Colonia, democracia y libertad en la Reforma y, en especial, la justicia social con la Revolución. Gracias a que en cada etapa se alcanzó una meta, es que “existe la nación mexicana”.⁶ Así, pueblo, nación e historia son lo mismo.

Como el protagonista de esta historia es el pueblo y tiene siempre un objetivo común, el nacionalismo revolucionario asume como naturales las contradicciones y, por lo tanto, no reconoce objetivos distintos o diferencias fundamentales. Juan J. Linz, en su clásico texto sobre el autoritarismo, afirmó que este tipo de sistemas carecen de ideología, entendida como una explicación lógica y coherente que justifique la existencia de los regímenes, particularmente los dictatoriales. En realidad, Linz tenía en mente las explicaciones marxistas que dieron sustento a los países socialistas, en especial la antigua Unión Soviética, explicaciones más teóricas y genéricas que particulares de cada país.⁷ En su lugar, los autoritarismos se basan en mentalidades que recogen tradiciones, costum-

⁵ Vicente Lombardo Toledano, “Definición de la nación mexicana”, en su libro *La Revolución Mexicana, 1921-1967*, t. I, introducción y selección de documentos por Gastón García Cantú, México, INEHRM, 1988, p. 261.

⁶ *Ibid.*, p. 263.

⁷ Juan J. Linz, “An Authoritarian Regime: Spain”, en Eric Allardt y Stein Rokkan (eds.), *Mass Politics*, Nueva York, The Free Press, 1970.

bres, episodios históricos, etcétera, que aunque entrañan contradicciones obvias, no afectan el discurso porque los gobernantes las emplean a discreción y casuísticamente.

Los académicos le resolvieron el problema lógico al nacionalismo revolucionario eliminando las particularidades, creando un único sujeto y un propósito siempre complementario. Por eso, como muchos lo han señalado, el panteón de héroes nacionales es tan disímbolo, más de una vez incongruente, pero plenamente aceptado por el pueblo, la sociedad o los ciudadanos. Por eso también, es posible colocar en una línea común a Hidalgo, Morelos, Juárez, Madero, Villa, Zapata y Lázaro Cárdenas. Todos, en el momento que la historia les asignó, cumplieron con el mismo propósito libertario y de justicia social.⁸

El planteamiento no se detiene en el plano ideológico. Lo que le ha dado consistencia es que se ha materializado en tareas y, sobre todo, en instituciones que deben cumplirlas. La justicia social (lema que acompañó por décadas al PRI) solamente se alcanzaría por la acción del Estado. Y esta elaboración, de nuevo, no la hicieron los priistas, sino los académicos. Alguien tan alejado del PRI y del régimen, como fue Arnaldo Córdova, dedicó buena parte de su obra a explicar cómo la Revolución, la nación y el Estado resultaban indisolublemente vinculados. En el prólogo de una recopilación de ensayos dedicados al presidencialismo, Córdova escribe que hay una relación “interna e indiscutible” entre el Estado del siglo xx y la Revolución.⁹ Una opinión que Rafael Segovia compartía en un sentido más amplio. Si el pueblo ha construido la nación, en especial en el movimiento de 1910, el conflicto social que traerá consigo cumplir los objetivos revolucionarios solamente podrá regularlo el Estado que resultó de él. La respon-

⁸ Claudio Lomnitz, *Deep Mexico, Silent Mexico: An Anthropology of Nationalism*, Minneapolis, University of Minnesota, 2001; Claudio Lomnitz, *Exits of Labyrinth: Culture and Ideology in the Mexican National Space*, California, University of California, 1993.

⁹ Arnaldo Córdova, *La Revolución y el Estado mexicano*, México, Era, 1989, p. 11.

sabilidad del Estado estriba en alcanzar objetivos y, además, en mantener la estabilidad política y la paz social.¹⁰

La explicación tiene una lógica sorprendente que, en especial, Arnaldo Córdova expuso en sus escritos. En un ensayo de los años setenta, cuyo título no deja dudas de su inspiración ideológica (*México: revolución burguesa y política de masas*),¹¹ Córdova hace una aguda lectura de la Constitución y señala que el Estado que se creó en el siglo xx es la expresión clara de los propósitos revolucionarios. La nación, que finalmente aparece en esa época, es la única propietaria de los bienes del país porque de su correcta administración dependerá alcanzar los objetivos sociales. Pero la nación, explica Córdova, no puede hacerlo por sí misma, así que delega su representación en el Estado y concretamente en el poder ejecutivo. Por eso, la Constitución de 1917 otorga al ejecutivo la facultad de intervenir en las relaciones de propiedad (artículo 27) y arbitrar el conflicto de clases (artículo 123). Claramente aparece ahora otra asociación relevante. Si antes Lombardo había vinculado los tres episodios históricos a un solo motivo y actor social, ahora Córdova vincula la nación con el Estado y con el gobierno, regulado todo por la normatividad constitucional que, bien se sabe, fue resultado del movimiento revolucionario.

La materialización de estas relaciones históricas será el proceso de institucionalización del Estado. El mismo Córdova lo reconoce cuando afirma que la Revolución solamente puede cumplir con sus tareas si el Estado crea los medios para hacerlas realidad, medios que no son solamente programas o políticas generales (sociales y económicas), sino instituciones específicas para alcanzarlas.¹² Sin estar del todo consciente del alcance de su propuesta, Córdova le dio la mejor justificación al PRI. Como se ha dicho en repetidas ocasiones, el nombre del partido entraña una contradicción conceptual

¹⁰ R. Segovia, art. cit., p. 42.

¹¹ A. Córdova, *op. cit.*, pp. 39-40.

¹² *Loc. cit.*

que solamente se explica, como lo dice la propia Declaración de Principios en su fundación, porque se asume responsable de cumplir los propósitos de la Revolución, no mediante el conflicto de clases, sino por la acción deliberada de las instituciones que le dieron cuerpo al sistema político posrevolucionario. Así, Revolución e instituciones se vinculan, y el nacionalismo revolucionario deja de ser solamente una ideología para convertirse en un régimen político constituido por instituciones.

El Estado resulta responsable casi absoluto del bienestar de la sociedad. Como lo dijera Lázaro Cárdenas en varias ocasiones, la desigualdad y los desequilibrios de la sociedad mexicana eran tan profundos que el Estado debía regularlos y compensar la debilidad natural de las clases inferiores. En su momento, no hablaba solamente el general y político sino el jefe del ejecutivo federal. Y, una vez más, no fueron los priistas los que le dieron congruencia al planteamiento. Pablo González Casanova, en su clásico libro *La democracia en México*, ya advertía que el país no podía tener una democracia al estilo occidental (elecciones libres, competencia, etcétera) debido precisamente a los desequilibrios sociales que obligaban al Estado a intervenir permanentemente. Para González Casanova, los desafíos que ya enfrentaba el régimen hacia fines de los años sesenta solamente podían resolverse si el “partido gubernamental” ampliaba su representación interna para que más grupos y sectores sociales se incorporaran, de tal manera que los gobiernos que de él surgieran dieran cabal representación a sus necesidades.¹³

El Estado y sus instituciones debían procurar el bienestar social promoviendo el desarrollo económico. Ramón Beteta, colaborador cercano del general Cárdenas, participante destacado en el Plan Sexenal y secretario de Hacienda de Miguel Alemán, explicaba que era impensable lograr los objetivos sociales de la Revolución basándose sólo en el campo; la in-

¹³ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1975, pp. 172-173.

dustrialización era el mejor y más efectivo medio para conseguirlo, pero no como había sucedido en las democracias occidentales, dejándolo al libre mercado, sino mediante la regulación del Estado, que determinaría los objetivos y los medios, y garantizaría los equilibrios necesarios.¹⁴ Fue así como el desarrollo económico se asoció a la rectoría del Estado, lo que por décadas sustentó las políticas económicas del país. Contra la idea generalizada de que existe una ruptura entre los propósitos económicos del cardenismo y los del alemanismo, las políticas seguidas por los gobiernos desde los años treinta simplemente muestran distintos énfasis económicos en los medios y, desde luego, en los controles sociales, pero no en los propósitos de largo plazo. Para ningún gobierno posrevolucionario el desarrollo económico podía dejarse al libre mercado; para todos ellos, la conducción del Estado era determinante. Lo que cambia radicalmente es la atención social.¹⁵

A reserva de verlo con detenimiento más adelante, es importante señalar ahora que la principal crítica que se hará al régimen priista durante los años sesenta y parte de los setenta no está dirigida a la competencia política, electoral y partidaria, sino a los incumplimientos sociales. Córdova, de nuevo, es un expositor destacado de esta crítica. Para él, las tareas de la Revolución solamente las cumplió Lázaro Cárdenas y los demás trataron de “borrar o exterminar las huellas revolucionarias del pasado histórico del Estado mexicano”.¹⁶ Todos los demás rompieron o intentaron romper con los “valores ideológicos de la Revolución”, y lo hicieron no porque cancelaron la competencia electoral o controlaron los

¹⁴ Ramón Beteta, *Pensamiento y dinámica de la Revolución mexicana*, México, México Nuevo, 1951, pp. 205-253, en especial el apartado IV.

¹⁵ Leopoldo Solís, “La política económica y el nacionalismo mexicano”, en El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 55-75; Leopoldo Solís, *Planes de desarrollo económico y social en México*, México, Sepsetentas, 1975.

¹⁶ A. Córdova, *op. cit.*, p. 12.

movimientos sociales, sino porque abandonaron las políticas que beneficiaban al pueblo mexicano.

El nacionalismo revolucionario, como ahora puede verse claro, no fue y no ha sido una simple propuesta ideológica. Es una explicación de la historia nacional, pero también es la institucionalización del papel y la responsabilidad del Estado. Ideas, pero sobre todo instituciones que, sin duda y al menos durante algunos años, dieron reales y comprobables resultados sociales. Es por esta última razón que el nacionalismo revolucionario ha sobrevivido y aunque no siempre se hace explícito, sigue siendo el principal estímulo político de la crítica a los gobiernos. Si solamente hubiera sido la ideología del PRI, el nacionalismo revolucionario habría quedado abandonado al final del siglo pasado. Como se verá más adelante, el partido lo tuvo que dejar ir cuando la tecnocracia emprendió la reforma del Estado, pero no desapareció. Por el contrario, alimentó la crítica y la oposición, ahora en la democracia.

LA IZQUIERDA, DETRÁS DE LA REVOLUCIÓN

Definir a la izquierda como opción política siempre ha sido un problema teórico y filosófico, pero como lo prueba su mismo origen (su posición en la Asamblea francesa), es menos complicado si se le rastrea históricamente. El nacimiento de la izquierda, del socialismo e incluso del Partido Comunista Mexicano, que se fundó en 1919, son antiguos; los primeros, anteriores a la propia Revolución y sus instituciones, y el tercero, contemporáneo del periodo posrevolucionario,¹⁷ pero su presencia y su influencia nunca tuvieron el éxito esperado y, quizá lo más delicado, nunca fueron capaces de distinguirse como opción política reconocible una vez que el movimiento revolucionario dio paso a las instituciones.

¹⁷ Gastón García Cantú, *El socialismo en México*, México, Era, 1974.

La izquierda mexicana, al menos en su expresión más destacada, que fue la comunista, adoptó plenamente el marxismo y, por ende, se asumió como organización que reconocía la lucha de clases y que buscaría la construcción de un Estado de los trabajadores, por supuesto, no por la vía democrática. Clásica y ortodoxa posición que, como consecuencia, lo hizo rechazar cualquier forma de participación electoral. Al menos en el plano formal, porque en los hechos la izquierda comunista, si bien nunca fue reconocida legalmente, siempre estuvo presente y tuvo una muy visible participación en más de un suceso histórico en el siglo xx.¹⁸

Dos factores determinaron su limitación política. El primero fue su expresa declaración de buscar el poder para los trabajadores que, en su origen marxista, no admitía la participación electoral. Por vocación, se mantuvo al margen de la competencia y dio el mejor pretexto político para que el sistema mexicano nunca la reconociera formalmente por considerarla subversiva y contraria a las instituciones. Su ortodoxia, que se mantuvo obsesivamente casi ochenta años, hizo que la izquierda comunista restringiera su presencia a los sindicatos y los corredores universitarios, siempre bajo el manto de un doble juego político: su supuesta clandestinidad y el evidente reconocimiento oficial de su existencia y actividad que, al final, la hicieron virtualmente inofensiva. Sin duda que a los costados del viejo Partido Comunista se formaron varias corrientes y organizaciones con todo tipo de variaciones socialistas o, con más generalidad, de izquierda, pero nunca consiguieron convencer a la sociedad mexicana de que eran una opción política y menos aún electoral.

La mayor tragedia de la izquierda, ortodoxa y no ortodoxa, es que sólo reconocería la realidad hasta 1978 y no por voluntad propia, sino empujada por la reforma electoral de 1977, preparada por el propio sistema, que le abrió las puertas para que abandonara la ortodoxia y avanzara hacia una

¹⁸ Un libro de obligada consulta en este tema es el de Barry Carr, *La izquierda mexicana a través del siglo xx*, México, Era, 1996.

opción más liberal. No es exagerado pensar que aquella reforma tuvo como principal destinatario a la izquierda socialista y, concretamente, al Partido Comunista. El sistema y el PRI, después de los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, que en buena medida alentaron los movimientos guerrilleros, necesitaba fortalecer la competencia electoral y, sobre todo, incorporar una auténtica opción de izquierda entre la población. La reforma, en su momento la más avanzada, creó las condiciones para que una corriente de izquierda aceptara el cambio ideológico.

En 1978, el Partido Comunista obtuvo su registro, no sin antes abandonar su clásica declaración marxista y su propósito de crear un Estado de obreros y campesinos. No sólo ingresó al medio electoral, sino que promovió la unidad de la izquierda mexicana. El proceso fue lento y accidentado y terminó en 1987, con la creación del Partido Mexicano Socialista. Renunció a llamarse comunista, pero no a ser socialista, más por orgullo que por convencimiento, porque eso le permitió competir en los comicios. Ahora era socialista... y nacionalista. La limitación de la izquierda mexicana puede comprenderse bien si se piensa que cuando aceptó competir electoralmente en 1978, ya la izquierda chilena, ocho años atrás, había alcanzado el poder por la voluntad ciudadana en las urnas y había fundado un primer e histórico gobierno socialista por la vía democrática. Ni el ejemplo sudamericano ni el cambio de orientación en el mundo socialista fueron suficientes hasta ese momento para que la izquierda mexicana se modernizara.

El segundo, y tal vez decisivo, factor que determinó el atraso de la izquierda fue su propio discurso ideológico. Al margen de la lucha de clases y el poder para los trabajadores, la izquierda asumió como objetivo la solución de las demandas sociales, la búsqueda del bienestar de la sociedad, en especial de los sectores más desprotegidos, y la función del Estado como principal actor del proceso. Compromiso social y Estado como promotor del desarrollo, exactamente las aspiraciones del nacionalismo revolucionario. La izquierda lati-

noamericana pudo adoptar con facilidad el discurso social no sólo por el atraso económico, sino porque en ninguno de sus países hubo una revolución que enarbolará esos principios sociales.¹⁹ Los gobiernos y los partidos se mantuvieron en un esquema entre liberal y conservador que dejó libre el compromiso con el desarrollo y el bienestar. Pero en México, la Revolución creó un discurso, un Estado y un partido comprometidos con los objetivos sociales del movimiento. La izquierda tradicional simplemente se quedó al margen de la política, sin espacio ni oportunidad de expresar apropiadamente esas demandas. Sin discurso social propio y encerrada en su atrasada ortodoxia, eso limitó su alcance político. Y lo que fue peor, la colocó siempre detrás del partido del Estado. Por más que no se le reconociera legalmente y por más que se declarara anticapitalista, el Partido Comunista estuvo presente en las organizaciones posrevolucionarias. Fue parte importante de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y, más aún, se integró al PRM de Cárdenas convencido de que éste era la más pura expresión de los anhelos revolucionarios.²⁰ Como lo advirtiera González Casanova, debido a la preeminencia del discurso oficial, la oposición solamente aportaba críticas, articulaba descontento y proporcionaba al gobierno los elementos necesarios para reformular políticas. En rigor, la oposición llegó a ser funcional para el propio sistema.²¹ El resultado de esta funcionalidad fue que el discurso oficial, nacionalista y revolucionario abarcó a la misma oposición de izquierda y penetró a la sociedad, que “habla el lenguaje oficial y participa de las metas nacionales del propio Estado”.

¹⁹ Y la única que lo hizo fue la cubana, en medio de la Guerra Fría, y terminó siendo comunista.

²⁰ Luis Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo*, Historia de la Revolución Mexicana, t. 18, México, El Colegio de México, 1978; Alicia Hernández, *La mecánica cardenista*, Historia de la Revolución Mexicana, t. 16, México, El Colegio de México, 1979; Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 1982.

²¹ Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1982, p. 11.

Adicionalmente, el partido incorporó a las grandes organizaciones de obreros y campesinos, con lo que, más allá de la formalidad, se convirtió en el partido de las masas. La oposición añadió a sus pérdidas la del mismo sujeto social al que dirigía su proyecto. No sin tristeza, González Casanova concluía que el “destino de una parte importante de la oposición es el PRI”.²²

Pero ni el Partido Comunista ni las otras versiones socialistas fueron las únicas expresiones de la izquierda. La más importante, por su influencia en la política nacional, estuvo en el PRI. Sin ánimo de reconstruir su historia,²³ es importante subrayar dos de sus elementos distintivos: fue un partido que se formó deliberadamente para fortalecer el Estado posrevolucionario y se hizo como institución que agrupara a las organizaciones sociales y los principales liderazgos políticos. Fue una organización incluyente en la que convergieron diversas posiciones e intereses que, naturalmente, se movían en un amplio espectro político. Posiciones conservadoras, moderadas y liberales convergieron en el partido y, en especial, en los gobiernos, con el compromiso compartido de sostener el sistema y, en general, sus objetivos. En el PRI, e incluso en los gobiernos, siempre existieron corrientes más comprometidas con los programas sociales y otras que, con igual aprecio por el desarrollo económico, se preocuparon más por mantener la viabilidad técnica en la política económica. La tensión fue permanente, pero los resultados favorables del modelo económico atenuaron el conflicto.

La élite posrevolucionaria siempre se consideró de izquierda, incluso claramente socialista, aunque también siempre tuvo problemas para definir qué entendía por ello. Es conocida la polémica durante el gobierno de López Mateos, el cual motivó múltiples críticas del sector privado y la derecha en general, que lo acusaron de llevar a México al so-

²² *Ibid.*, p. 129.

²³ Rogelio Hernández Rodríguez, *Historia mínima del PRI*, México, El Colegio de México, 2015.

cialismo por la nacionalización de la industria eléctrica, el incremento en la inversión pública, el apoyo a Cuba y, por encima de todo, los libros de texto gratuitos. Las declaraciones de varios priistas (Alfonso Corona del Rosal, presidente del PRI; Manuel Moreno Sánchez, presidente del Senado, y Gustavo Díaz Ordaz, secretario de Gobernación, por mencionar a los más destacados) fueron tan confusas que el mismo presidente tuvo que intentar aclararlo. Tal aclaración no resultó la más precisa, pero igualmente revela la persistencia histórica del nacionalismo mexicano porque manifestó tener como base los objetivos sociales de la Revolución.²⁴

Como es conocido, el dilema entre racionalidad económica y compromiso social del desarrollo llevó, en 1987, a la más profunda crisis del partido del Estado y, como se verá más adelante, a que la izquierda priista lo abandonara y se reencontrara con la izquierda más tradicional. Lo ocurrido en 1987 con la Corriente Democrática fue un hecho singular en el que la crítica al modelo económico, la reivindicación de los compromisos sociales de la Revolución y el Estado, fue elaborada por la izquierda priista, no por la izquierda socialista.

Había al menos un antecedente relevante en el que un indiscutible líder del partido oficial encabezó un movimiento que agrupó a las diversas corrientes socialistas. Lázaro Cárdenas, en su enfrentamiento con López Mateos y con motivo de las agresiones estadounidenses a Cuba, fundó el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), que con una rapidez sorprendente reunió lo mismo al Partido Comunista que a los grupos sindicales independientes y a un sector importante del PRI. Hasta que Lázaro Cárdenas, en 1963, decidió respaldar a Gustavo Díaz Ordaz como candidato oficial y dejó a la deriva al MLN, que desapareció con la misma rapi-

²⁴ “Nuestra Constitución es [...] de origen popular de izquierda [...] mi gobierno es, dentro de la Constitución, de extrema izquierda”: Adolfo López Mateos, declaraciones en su gira a Guaymas, Sonora, *El Universal*, 1 de julio de 1960. Las intervenciones de los dirigentes se encuentran en Partido Revolucionario Institucional, *op. cit.*, t. 7, pp. 547-566.

dez que se había creado en cuanto el general se negó a convertirlo en una oposición activa al PRI. Si la izquierda existía y era capaz de expresar propuestas y desarrollar acciones efectivas en cuanto a las necesidades de la sociedad mexicana, se le encontraba en el PRI y en el gobierno, no en la izquierda socialista. Y de la misma manera que en los años sesenta Lázaro Cárdenas fue capaz de convocar a la unidad de la izquierda, su hijo, apoyado en su mítico apellido, lo haría en 1987.

LOS RESULTADOS DEL NACIONALISMO REVOLUCIONARIO

Los sistemas autoritarios, cuya característica principal es su pluralismo limitado, no basan su legitimidad en las elecciones porque el ejercicio del poder no depende de ellas. Los comicios son procesos más plebiscitarios que electivos, porque el sistema mantiene variados controles que impiden una real competencia que ponga en riesgo el dominio del partido dominante. Como lo apunta Linz,²⁵ la legitimidad proviene de otros factores, no siempre políticos, que en el caso mexicano fueron el desarrollo económico y el reparto de beneficios, el cual, si bien fue desigual, proporcionó mejores condiciones sociales a la población.

Una vez que la etapa armada de la Revolución terminó, dio inicio un largo proceso de concentración del poder en que el Estado fue asumiendo responsabilidades mediante instituciones y normas jurídicas que le permitieron cumplir con el mandato de conducir plenamente el desarrollo. Aunque la creación de instituciones no cesó a lo largo del siglo xx, fue entre mediados de los años veinte y los sesenta que el Estado mexicano fundó las más importantes en el terreno económico, político y social: el Banco de México; Nacional Financiera; la Comisión Nacional Bancaria; los bancos de

²⁵ Juan Linz, *Totalitarian and authoritarian regimes*, Londres y Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.

crédito agrícola y ejidal, el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas; el Instituto Mexicano del Seguro Social; el Instituto Nacional Indigenista y Petróleos Mexicanos. Más tarde, y junto con lo anterior, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Comisión Federal de Electricidad, así como las leyes fiscal, agraria y laboral, entre muchas otras, proporcionaron al Estado posrevolucionario los instrumentos necesarios para poner en marcha la obra social.

Los campos de la salud y la educación fueron prioritarios para los gobiernos de aquellos años. Además del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto Mexicano del Seguro Social, el gobierno federal fortaleció la atención médica desde la antigua Secretaría de Salubridad, más tarde de Salud, y en 1951 construyó el imponente Centro Médico Nacional. Con las tres instituciones el gobierno federal garantizó la atención médica a trabajadores del Estado, del sector privado y a la población en general. La educación, que ha sido sin duda alguna la obra más meritoria del Estado mexicano, tendría un especial impulso desde los años veinte. Desde José Vasconcelos hasta Jaime Torres Bodet, el gobierno federal asumió la tarea de educar, instruir y preparar a la población mexicana. Garantizó la atención educativa, los maestros, los libros de texto y, además, su gratuidad. Creó escuelas en todos los niveles, financió la educación superior universitaria y técnica, y fundó los institutos para preparar profesores, primero la Escuela Nacional de Maestros (cuyo antecedente se encuentra en la de Altos Estudios, de Justo Sierra, en 1910) y más tarde la Escuela Normal Superior, ambas para formar docentes que atendieran los niveles básico y básico medio.

Pudo hacerlo porque a partir de los años cuarenta, con el país pacificado y con reglas políticas claras, puso en práctica el desarrollo económico basado en la industrialización. Circunstancias internacionales y nacionales hicieron posible que México lograra entre 1940 y 1970 uno de los crecimientos económicos más destacados en el mundo en desarrollo.

Y lo hizo en medio de una notable estabilidad política. Como se observa en el cuadro 1, en el periodo que va de 1934 a 1982, con la única excepción de la administración cardenista, el producto interno bruto (PIB) del país creció a un promedio anual superior al 6% y entre 1958 y 1970, gracias al desarrollo estabilizador, México se acercó al 7% anual. El progreso fue posible y con él, el Estado promovió un acelerado crecimiento del capital, fortaleció el sistema bancario privado, financió importantes obras de infraestructura (carreteras, presas, refinerías, etcétera) y, a sabiendas de que ello deprimiría los salarios, se ocupó de una política social que disminuyera los riesgos del conflicto.

El modelo, sin embargo, se agotó después de casi dos décadas. Como lo habían advertido varios analistas (Raymond Vernon en un destacado lugar),²⁶ el desarrollo estabilizador entrañaba una limitación natural en su capacidad para sostenerse a sí mismo. Las posibilidades de mantener el crecimiento dependían de fuertes inversiones que el sector privado no estaba dispuesto a hacer y que presionaban el gasto público y la capacidad de recaudación. El financiamiento desequilibrado de los ingresos públicos no sólo amenazaba al gasto social sino al propio crecimiento. El modelo mostró su rigidez hacia el final de los años sesenta y ocasionó tanto los temidos desequilibrios económicos como las protestas y movilizaciones más importantes del siglo xx, que, sintomáticamente, no fueron promovidas por trabajadores, sino por las clases medias: médicos, maestros y, sobre todo, estudiantes.²⁷

²⁶ Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México: papeles representados por los sectores público y privado*, México, Diana, 1967 (edición original en inglés de 1963).

²⁷ Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México, FCE, 1996; Francisco Zapata, "Población y sociedad", en Alicia Hernández (comp.), *México. Mirando hacia dentro, América Latina en la historia contemporánea*, t. 4, Madrid, Fundación Mapfre-Santillana, 2012, pp. 235-269.

CUADRO 1
PIB, tasa promedio de crecimiento anual de México
por sexenios (1934-2018)

<i>Presidente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Tasa de crecimiento anual</i>
Lázaro Cárdenas	1934-1940	4.52
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	6.15
Miguel Alemán Valdés	1946-1952	5.78
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	6.42
Adolfo López Mateos	1958-1964	6.73
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	6.75
Luis Echeverría Álvarez	1970-1976	6.16
José López Portillo	1976-1982	6.51
Miguel de la Madrid Hurtado	1982-1988	0.18
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	3.91
Ernesto Zedillo Ponce de León	1994-2000	3.39
Vicente Fox Quesada	2000-2006	2.03
Felipe Calderón Hinojosa	2006-2012	2.04
Enrique Peña Nieto	2012-2018	2.22

Fuente: INEGI, series históricas.

En esas circunstancias, donde lo mismo se cuestionaba la política económica que la responsabilidad social del Estado, llegaría al poder Luis Echeverría, a cuya administración Arnaldo Córdova llamó, “sin hipérbole, la autocrítica del régimen de la Revolución”.²⁸ La izquierda priista vería en los conflictos sociales el resultado del abandono del proyecto revolucionario y forzaría al régimen a retomarlo. De ahí que la izquierda tradicional, aún confinada a las universidades, diera su apoyo al echeverrismo. Y sin duda que el presidente y su administración respondieron al llamado. Tanto en el discurso presidencial y partidario como en la política económica, el

²⁸ A. Córdova, *op. cit.*, p. 228.

gobierno echeverrista retomó el nacionalismo revolucionario en su esencia: política social. Apoyó a los trabajadores y reivindicó el gasto público, lo que supuso hacer del Estado no el rector de la economía, como hasta entonces había sido, sino el principal agente del desarrollo.²⁹

La revaloración ideológica y de las instituciones fue propuesta desde el partido. Jesús Reyes Heróles, al tomar posesión como dirigente del PRI, repitió la guía presidencial: el Estado debería conducir la economía porque su responsabilidad era promover, regular, impulsar, ordenar y suplir las “omisiones” privadas. No era, decía Reyes Heróles, un cambio circunstancial, sino el cumplimiento de los objetivos revolucionarios: nacionalistas, populares, sociales, democráticos y liberales.³⁰

La rectificación continuaría un sexenio más, esta vez fortalecida por los ingresos petroleros. Los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo, como se observa en el cuadro 1, tuvieron crecimientos notables, apenas unas décimas abajo que las administraciones de López Mateos y Díaz Ordaz, pero con la enorme diferencia de que lo hicieron con un gasto deficitario, financiado con una desproporcionada deuda interna y externa. Contra lo previsto, el desarrollo no continuó y, por el contrario, el país se precipitó en recurrentes y cada vez más graves crisis económicas. El Estado y sus responsabilidades fueron seriamente cuestionados, lo mismo por quienes le habían demandado mayor intervención, que por aquellos que lo calificaron de irresponsabilidad técnica y voluntarismo político.

Como nunca antes había ocurrido, ambos gobiernos provocaron un profundo desasosiego social. A los errores económicos se sumó el enfrentamiento con el sector privado y con las clases medias, que resintieron, como ninguna otra, los

²⁹ Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI, 1980.

³⁰ Partido Revolucionario Institucional, *op. cit.*, t. 9, p. 318. Discurso de toma de posesión de Jesús Reyes Heróles como presidente del CEN del PRI, el 21 de febrero de 1972.

efectos del fin del crecimiento. Los gobiernos priistas fueron criticados más que en ningún otro momento y no tanto porque el partido se mantuviera en el poder por un sistema electoral amañado, sino porque su fuente de legitimidad se había agotado. Su capacidad para generar desarrollo y beneficios sociales había concluido hacia fines de los años sesenta y durante la década siguiente no había sido capaz de encontrar una alternativa sostenible. El nacionalismo revolucionario, como ideología y como resultado material, sufrió su mayor cuestionamiento. Sus principales logros históricos –crecimiento económico y estabilidad política– encontraron sus límites en los gobiernos de Echeverría y López Portillo, y el descalabro abrió la puerta a la más profunda rectificación económica y política.

NACIONALISMO REVOLUCIONARIO Y TECNOCRACIA

En 1982, llegó al poder una nueva elite formada durante los años de dominio priista, pero en el sector más conservador de la administración pública, que era el financiero. Esa elite se formó durante los años del desarrollo económico y en las áreas responsables de diseñarlo y aplicarlo. Para ella, la política económica había sido manejada irresponsablemente por las dos administraciones previas, sin criterios económicos, sino políticos, y además de poner en peligro el crecimiento había anulado la posibilidad de que el Estado cumpliera con sus verdaderas responsabilidades, entre ellas, el mismo bienestar social. A juicio de esta elite, altamente especializada en economía, la intervención del Estado no resuelve ni el rumbo del desarrollo ni las limitaciones del ingreso público, ni crea mejores condiciones sociales. La intervención desmedida (como lo fue entre 1970 y 1982) agregó múltiples responsabilidades al Estado, que al final lo hicieron ineficiente. Esa política redujo las posibilidades reales de desarrollar la economía al atarla a un formal y poco responsable compromiso social. Como respondía a criterios políticos que buscaban el

apoyo popular, a intereses de grupos y partidos, y no a la racionalidad económica, sus medidas fueron populistas.³¹ Para esta interpretación, el discurso en el que se sustentaron los gobiernos priistas no era nacionalista ni revolucionario, sino populista e irresponsable. Este diagnóstico, cuyo origen estaba en el manejo de la política económica, pasó de la búsqueda y elección de opciones técnicas al cuestionamiento de los fundamentos históricos y políticos de los gobiernos posrevolucionarios. No sólo la política o el modelo económico estuvo en el centro de la crítica, sino el Estado, su fundamento y sus responsabilidades, precisamente la base ideológica del sistema político del siglo xx mexicano.

La tecnocracia que llegó con De la Madrid no sólo se propuso corregir los errores económicos y restaurar la racionalidad, sino desmontar dicha base, a la que calificó de populista, que desde los años treinta le había dado la razón de ser y el apoyo político al PRI. Fueron los gobiernos tecnocráticos priistas los que derrumbaron el fundamento político e ideológico del régimen. Una paradoja histórica que dañaría enormemente al partido, pero no al nacionalismo revolucionario que, como se verá adelante, migró del marco orgánico del PRI para quedarse con aquel sector de izquierda que siguió, y ha seguido, convencido de su valor histórico.

De la Madrid heredó la que hasta entonces había sido la más grave y más profunda crisis económica que, además, había polarizado a la sociedad mexicana. De ser la “autocrítica de la Revolución”, Echeverría y, por extensión, López Portillo se convirtieron en los ejemplos de la arbitrariedad, los excesos personales y políticos, y la incompetencia económica. De la Madrid no vaciló en aplicar una política correctiva que buscó controlar la crisis, estabilizar la economía y sentar las bases de un futuro y posible creci-

³¹ Carlos Bazdresch y Santiago Levy, “Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982”, en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Illinois, The University of Chicago Press, 1991.

miento. Los resultados fueron catastróficos, porque las medidas agudizaron el desempleo, la caída de los ingresos, la desatención social y la ausencia del crecimiento que, como se ve en el cuadro 1, hizo que el PIB de todo el sexenio fuera menor a 1%.

Pero contra toda esperanza de que la nueva elite cobrara conciencia de los costos sociales, asumió la reconversión económica como un proyecto de largo plazo porque, como lo dijera Carlos Salinas en su Primer Informe de Gobierno,³² el Estado “grande”, encargado de tareas sin fin, se volvió ineficaz e incapaz de cumplir con “los reclamos sociales” de los mexicanos. Solamente un Estado que se desprendiera de obligaciones excesivas, que asumiera su verdadera responsabilidad y que atendiera la economía con criterios técnicos y racionales, sería capaz de cumplir con las demandas de la sociedad. De ahí que la racionalidad fuera prioritaria y que la atención de tales demandas se convirtiera en una consecuencia del equilibrio. Lo social era secundario.

Las explicaciones y el manejo económico de De la Madrid produjeron otra paradoja política: exhibieron al PRI como partido que producía gobiernos arbitrarios y reivindicaron el nacionalismo revolucionario sin reconocerlo abiertamente. La sucesión presidencial de 1988 originó la crisis orgánica e ideológica del priismo y obligó, como nunca antes, a separar las corrientes de izquierda del control tecnocrático.

LA REBELIÓN INTERNA

La rectificación económica que se propuso desarrollar De la Madrid fue tan profunda que no podía completarse en seis años. El proyecto requería de dos condiciones: evitar que se cambiara de rumbo en el futuro, garantizando que el sucesor fuera parte del compromiso, y desplazar a la élite política tra-

³² Carlos Salinas, “Primer Informe de Gobierno”, *Excélsior*, 2 de septiembre de 1989.

dicional. El mismo De la Madrid lo ha reconocido sin cortapisas: Carlos Salinas fue elegido porque evitaría regresar a los “excesos económicos” de los doce años anteriores y continuaría su proyecto de desplazar “a los políticos tradicionales de los puestos de mando y decisión”.³³ La tarea fue cumplida sin consideraciones. Si en cuanto a la política económica el presidente mantuvo una severa disciplina garantizada, entre otras razones, por la integración de un gabinete por completo identificado con él, formado en el sector financiero del cual provenía, en el resto de posiciones políticas, en especial el PRI y las gubernaturas, De la Madrid hizo cuanto pudo para eliminar a la elite política tradicional. Cubrir la política de tecnócratas fue un propósito desarrollado con firmeza.³⁴ Nada sorprendente fue, entonces, que al acercarse la decisión sobre la candidatura presidencial varios destacados priistas cuestionaran la continuación del proyecto económico y, obligada consecuencia, al posible candidato.

La de 1987 no era la primera escisión de la élite política. Las divisiones en que cuestionaron al partido dominante fueron frecuentes entre 1940 y 1952, con Juan Andreu Almazán, Ezequiel Padilla y Miguel Henríquez Guzmán. Los tres objetaron el procedimiento de elección, la autoridad del presidente, la fortaleza del PRM-PRI y, más aún, formaron sus propios partidos y compitieron en las elecciones. Ninguno de ellos, sin embargo, logró dañar seriamente al partido del Estado y tampoco fueron capaces de sostener a sus organizaciones, que apenas y sobrevivieron a la jornada electoral. La Corriente Democrática fue distinta. El grupo disidente empezó a formarse en 1986, aunque fue públicamente reconocido en 1987 con la salida del PRI de sus principales dirigentes. Se propuso desde el principio discutir el perfil del candidato, pero considerando, en especial, su proyecto económico. El desafío se acrecen-

³³ M. de la Madrid, *op. cit.*, pp. 786, 841 y 844.

³⁴ Rogelio Hernández Rodríguez, “La división de la élite política mexicana”, en Soledad Loaeza (comp.), *México: auge, crisis y ajuste*, Lecturas del Trimestre Económico 73, México, FCE, 1992.

tó con los protagonistas: militantes con sólida presencia y trayectoria, como Rodolfo González Guevara y Porfirio Muñoz Ledo, y Cuauhtémoc Cárdenas, el hijo del mítico general y presidente, cuyo nombre parece sinónimo de la Revolución.

Que el proyecto económico era decisivo lo prueba el primer documento de la Corriente Democrática (Morelia, septiembre de 1986), pues apenas se menciona al candidato, pero se expone ampliamente la necesidad de reconsiderar la política económica que se había desarrollado en el gobierno que terminaba. Para los firmantes, esa política era contraria a los propósitos históricos de la Revolución que habían configurado el Estado mexicano. Sin dudarlo, el grupo disidente advertía que esos principios habían sido defendidos por el PRI desde su origen, en 1929. El cambio de modelo dejaba de ser un asunto técnico, resoluble con la simple búsqueda de alternativas económicas, para ser un cuestionamiento de los fundamentos históricos e ideológicos del Estado y las tareas gubernamentales. El segundo documento, fechado en mayo de 1987, después de la expulsión de Cuauhtémoc Cárdenas del PRI, ya demandaba claramente que el partido aceptara abrir el proceso interno para que la militancia comparara propuestas y seleccionara al candidato presidencial.³⁵

La historia es conocida. A la salida de los dirigentes, seguida de la de muchos priistas más, se añadiría la postulación presidencial de Cárdenas y la formación del Frente Democrático Nacional (FDN) al que, si bien aparecieron grupos y partidos sin credibilidad alguna (como el Partido Popular Socialista, el Auténtico de la Revolución Mexicana, el del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, etcétera), se sumó la izquierda socialista tradicional que, como había ocurrido veinte años atrás con el MLN y Lázaro Cárdenas, aceptaba subordinarse al nacionalismo revolucionario priista. Las elecciones, cuestionadas hasta ahora, si bien le dieron el triunfo al PRI y a Salinas, mostraron que la disidencia se

³⁵ Luis Javier Garrido, *La ruptura. La Corriente Democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993.

había llevado consigo no sólo militantes y experiencia política, sino la ideología y el proyecto histórico del Estado mexicano y, de paso, del mismo partido hasta entonces dominante.

Como lo ha dicho Porfirio Muñoz Ledo, en las elecciones de 1988, los votos que casi le dieron el triunfo a Cuauhtémoc Cárdenas no partieron del tradicional abstencionismo que de pronto se convenciera de participar, sino del voto duro priista. Votaron por el hijo del general Cárdenas porque representaba a la Revolución Mexicana, no a la izquierda ni mucho menos al marxismo.³⁶ La fortaleza del nacionalismo revolucionario se prueba con la socialización generalizada en la conciencia electoral de los ciudadanos. Sostuvo a los gobiernos priistas hasta los setenta, a pesar de que en los últimos años de esa década los excesos de Echeverría y López Portillo llevaron al país a la bancarrota. Pero fue la tecnocracia, convencida de la racionalidad económica y la conversión del Estado en un eficiente administrador, lo que ratificó su vigencia, no en la izquierda socialista sino en el priismo disidente, como bien apunta Muñoz Ledo.

LAS DEUDAS DE LA ALTERNANCIA

La reivindicación del nacionalismo revolucionario ha tenido lugar en un contexto político singular. Durante la mayor parte del siglo xx, de pleno dominio priista, la única oposición creíble fue la derecha agrupada en el PAN. La izquierda tradicional se mantuvo fuera de las disputas electorales y el priismo ocupó el espacio de las demandas sociales. Nadie cuestionaba su compromiso y herencia revolucionaria, pero en las últimas décadas del siglo pasado el PRI dejó ir su ideología de la mano de la Corriente Democrática. Con la formación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en 1989, la izquierda logró su mayor aspiración, no la unidad de

³⁶ Edna Monzón de Wilki y James W. Wilki, *Porfirio Muñoz Ledo. Historia oral, 1933-1988*, México, Debate, 2017, pp. 821, 824-825.

las corrientes socialistas siempre en conflicto, sino el ingreso de la izquierda priista que buscaba una nueva casa. El Partido Socialista Unificado de México (PSUM), que había invertido diez años de su vida intentando integrar a los grupos de izquierda de todo tipo, se convirtió en Partido Mexicano Socialista (PMS) en 1988 y unos meses después cedió gustoso su registro a la Corriente Democrática del PRI. Como lo hiciera en otras ocasiones, la izquierda socialista se sumó al priismo cuando comprendió que su futuro era poco prometedor.

De 1979 a 1985, época en que las diferentes versiones de la izquierda partidaria participaron en elecciones, su rendimiento fue lamentable (véase el cuadro 2). A pesar de que se presentaron cuatro partidos de izquierda, apenas alcanzaron juntos, en promedio, el 2.7% de la votación. Pocos votos que demostraban que sus posibilidades de vencer al electorado eran muy reducidas, a lo que se añadía su atávica costumbre de fragmentarse reclamando la autenticidad de sus principios.

Así habría llegado la izquierda a las elecciones presidenciales de 1988 si Cárdenas y Muñoz Ledo no hubieran creado el FDN, que permitió el ingreso prácticamente de cualquier organización política que quisiera, amparada en el renombre del candidato. Todos los participantes buscaron la sobrevivencia en la disidencia priista, pero la izquierda del PMS vio la oportunidad de apoderarse de la ventaja ideológica.

Una vez terminada la jornada electoral, con sus cuestionados resultados, Cárdenas y Muñoz Ledo se propusieron construir un nuevo partido que, sin duda alguna, era el renacimiento del priismo tradicional. El PMS, muy en su línea de sobrevivencia, le ofreció su registro y su organización. Naturalmente, abandonó su discurso socialista y adoptó, palabras más o menos, el nacionalismo revolucionario. Como lo dijera Muñoz Ledo, actor principal de esta historia, el PRD asumió “la ideología de la Revolución, del PRI”.³⁷ A esta adopción, siguió el control del partido por los líderes priistas: Cárde-

³⁷ E. Monzón de Wilki y J. W. Wilki, *op. cit.*, p. 916.

nas, Muñoz Ledo, López Obrador. Años después llegarían a su dirección los viejos comunistas, que si algo tenían en común con los priistas, además de la mitificación del Estado, era el reconocimiento de la disciplina del partido.³⁸

CUADRO 2
Desempeño de los partidos de izquierda en elecciones,
1979-1985 (porcentaje de votos)

<i>Elecciones</i>	<i>Partidos de izquierda</i>	<i>Porcentaje de votos</i>
1979	Comunista Mexicano (PCM)	5.1
	Socialista de los Trabajadores (PST)	2.3
1982	Socialista Unificado de México (PSUM)	3.5
	Revolucionario de los Trabajadores (PRT)	1.8
	Socialista de los Trabajadores (PST)	1.5
1985	Socialista Unificado de México (PSUM)	3.3
	Socialista de los Trabajadores (PST)	3.2
	Mexicano de los Trabajadores (PMT)	1.7
	Revolucionario de los Trabajadores (PRT)	1.6

Fuente: INE, series históricas.

Su accidentado proceso de institucionalización tuvo lugar en medio del cambio político del sistema mexicano hacia la democracia y, a pesar de sus tropiezos, contribuyó decisivamente a conseguirla. Más allá de las distinciones de lo que era la izquierda, el PRD se constituyó, con toda justicia, en la real opción en esta línea, más cuando los partidos que formaron el FDN desaparecieron en los años siguientes. El PRD rompió el bipartidismo que se había construido en México entre

³⁸ Víctor Hugo Martínez González, *Fisiones y fusiones, divorcios y reconciliaciones: la dirigencia del Partido de la Revolución Democrática, 1989-2004*, México, Plaza y Valdés, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), Facultad de Contaduría y Administración (UNAM), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Políticos y Sociales de Monterrey, 2005.

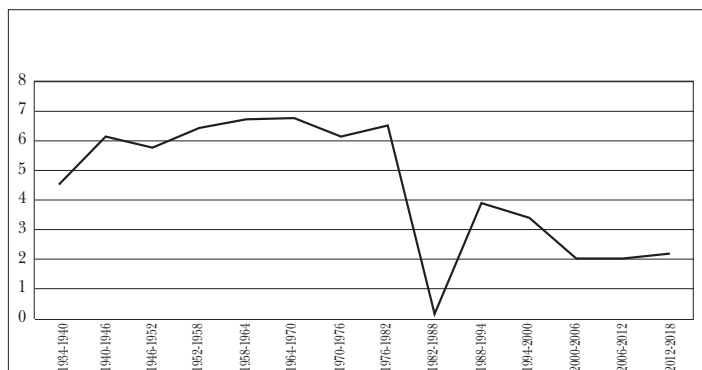
el PRI y la derecha panista y, por primera vez, ofreció una boleta de izquierda al electorado. No obstante, a pesar de sus esfuerzos, la derrota del PRI en el año 2000 no la consiguió la izquierda, sino la derecha panista y, más aún, encabezado por un empresario. A los líderes del PRD, además de las protestas, les correspondió ser testigos y jueces de la democracia recién alcanzada y del mayor de sus logros: la alternancia.

Como ocurrió en todos los países que transitaron a la democracia, en México el cambio político estuvo estrechamente asociado al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la población. Las bondades de la democracia no se aprecian por sus valores sino por la eficiencia gubernamental que puede promover el desarrollo y, con él, la riqueza necesaria para atender las demandas sociales. Más aún en el caso de México, que desde los años ochenta se sumió en el estancamiento. Esta condición que, como ha sido señalado ampliamente, daña a la misma democracia porque la hace responsable de lo que por definición no le corresponde, en México ha sido benéfica para la izquierda unificada, porque le ha permitido reivindicar el nacionalismo revolucionario por el evidente incumplimiento en el bienestar social.

El cuadro 1 muestra con toda claridad la razón. Si la administración de De la Madrid no pudo alcanzar ni siquiera un punto de crecimiento anual del PIB, los gobiernos siguientes, incluidos los más tecnocráticos del PRI y los de la alternancia panista y priista, se han movido entre el 2.4% de Enrique Peña Nieto y el 3.9% de Carlos Salinas. El fracaso panista es mayor, porque a ellos les correspondió la hazaña de vencer al PRI y crear las expectativas del mejoramiento político y social de la nación. Su resultado: 2% de crecimiento. Las cifras son elocuentes, pero la gráfica 1 no requiere palabras ni imaginación. El desplome de la economía es inculcable. Y lo que lo hace impactante es que el desarrollo de los años cincuenta y sesenta no lo logró una izquierda socialista, sino los gobiernos priistas que, más allá del discurso, fueron capaces de construir un modelo eficiente. Al margen de lo que pueda valorarse políticamente de la democracia,

para la mayor parte de la población mexicana los gobiernos de alternancia han fracasado en su responsabilidad de conseguir los beneficios sociales.

GRÁFICA 1
PIB, tasa promedio de crecimiento anual de México
por sexenios (1934-2018)



Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 1 (arriba).

La alternancia en México, si bien se ha confirmado desde el 2000 política y partidariamente, no significó ningún cambio en la política económica. Por el contrario, con plena independencia del partido gobernante, el manejo económico estuvo en manos de la misma elite tecnocrática que aplicó la rectificación en 1982 y que tenazmente la consolidó entre 1988 y 2000. Los dos gobiernos del PAN, aunque incorporaron militantes y simpatizantes de su partido, mantuvieron al frente de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México a reconocidos tecnócratas que profundizaron el control económico, la retracción del Estado y la desatención social.

El regreso del PRI en 2012 tampoco significó un cambio en la conducción económica. El gobierno de Peña Nieto asumió la racionalidad económica como condición de la modernidad. La política gubernamental se condujo de acuerdo

con los mismos principios de racionalidad y control de las finanzas públicas para garantizar la estabilidad económica. El resultado fue el mismo: precario crecimiento y gasto social limitado. El PRI, en el gobierno de Peña Nieto, continuó con el abandono de su origen social e ideológico. Y, en contraste, reafirmó el nacionalismo revolucionario en la oposición que había fomentado.

Entre 2014 y 2015, el PRD sufrió una costosa escisión encabezada por el último de sus dirigentes salido del viejo PRI, Andrés Manuel López Obrador. Construyó un nuevo partido con los grupos más radicales y dispuestos a la movilización social del PRD. Su nombre, Movimiento Regeneración Nacional (Morena), recuerda a Flores Magón; su emblema recupera a Juárez; su discurso apela al pueblo desprotegido y abandonado. Jefe de gobierno del Distrito Federal con un indiscutible triunfo electoral, en la misma competencia en la que el PAN venció al PRI en el año 2000, y dos veces candidato a la presidencia de la República de esa izquierda institucionalizada, López Obrador pudo convertirse no sólo en el líder de la izquierda reciente, sino en el principal testigo y juez de los fracasos de los gobiernos de alternancia. Además de que pudo construir una crítica creíble, pudo demostrar que el PAN era tan incapaz como el PRI de mejorar las condiciones del país.

Su opinión tiene como fundamento la desigualdad social, el empobrecimiento de la población, el desempleo, el estancamiento de los salarios, la pérdida de calidad en la atención médica, educativa y de vivienda. En fin, en las condiciones sociales que desde los años setenta no mejoran en México. Independientemente de la violencia y la corrupción que se han agravado en los últimos gobiernos (uno panista, otro priista), la campaña de López Obrador, que dio comienzo desde la jefatura de gobierno en el año 2000, se ha centrado en la justicia social. Por estrategia política, ha pasado de proclamar el gobierno de los pobres a la equidad social y a la responsabilidad del Estado, ha reclamado la traición al nacionalismo con la reforma energética y ha prometido devolver la industria petrolera, mermada y empobrecida, al Estado.

Como lo hiciera el PRI en el pasado, ha desempolvado la explicación de Lombardo de las tres etapas de la lucha del pueblo mexicano y se ha rodeado de los héroes nacionales más destacados: Hidalgo, Juárez, Zapata y Cárdenas. Por precaución comprensible, no ha llamado por su nombre al planteamiento que le da vida a sus propuestas: nacionalismo revolucionario. Reconocerlo sería admitir su propio origen político e ideológico. No ha ganado la izquierda tradicional, socialista, aquella del Partido Comunista y sus aliados, sino la priista, que siempre creyó en la Revolución y en la justicia social y que, más aún, con todo derecho puede decir que lo logró en el siglo pasado.

John Womack empieza su clásico libro sobre Zapata con la lapidaria sentencia de que se trata de una investigación acerca “de unos campesinos que no querían cambiar y que, por eso mismo, hicieron una revolución”. Lo único que querían era “permanecer en sus pueblos y aldeas” porque ahí habían nacido y crecido. Era lo único que conocían y querían conservarlo.³⁹ Del mismo modo, después de un siglo de gobiernos salidos de la Revolución y de los magros resultados económicos y sociales de la alternancia democrática, la amplia mayoría de la sociedad mexicana parece estar votando nuevamente por lo único que conoce y que le garantiza beneficios sociales, aquello con lo que nació y se desarrolló. Al igual que el zapatismo, ha sido un cambio para preservar la tradición.

En 2018, el nacionalismo revolucionario parece cobrarse el mismo derecho que los campesinos zapatistas. Con López Obrador ha logrado la hazaña de convencer abrumadoramente al electorado mexicano de que debe reivindicarse la justicia social y el Estado comprometido con la Revolución. No ha dicho aún cómo resolverá el dilema técnico de financiar el desarrollo, que en su momento echó por tierra esa esperanza y que llevó a la crisis al país, pero no hay duda de

³⁹ John Womack, *Zapata y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1984, p. XI.

que el Estado, su política social y, por supuesto, el gasto público, volverán a ser el agente de la economía, el viejo y, a juzgar por los resultados, nada exitoso proyecto priista. Después de todo, De la Madrid parece tener razón: ¿quién puede estar en contra del nacionalismo revolucionario?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAZDRESCH, Carlos y Santiago LEVY, “Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982”, en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Illinois, The University of Chicago Press, 1991.
- BETETA, Ramón, *Pensamiento y dinámica de la Revolución Mexicana*, México, México Nuevo, 1951.
- CÁRDENAS, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México, FCE, 1996.
- CARR, Barry, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Era, 1996.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La Revolución y el Estado mexicano*, México, Era, 1989.
- “Declaraciones en su gira a Guaymas, Sonora”, (declaraciones de Adolfo López Mateos), *El Universal*, 1 de julio de 1960.
- Documento de la Corriente Democrática, Morelia, septiembre de 1986.
- GARCÍA CANTÚ, Gastón, *El socialismo en México*, México, Era, 1974.
- GARRIDO, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 1982.
- GARRIDO, Luis Javier, *La ruptura. La Corriente Democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1982.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1975.
- HERNÁNDEZ, Alicia, *La mecánica cardenista*, Historia de la Revolución Mexicana, t. 16, México, El Colegio de México, 1979.

- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio, “La división de la élite política mexicana”, en Soledad Loaeza (comp.), *México: auge, crisis y ajuste*, Lecturas del Trimestre Económico 73, México, FCE, 1992.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio, *Historia mínima del PRI*, México, El Colegio de México, 2015.
- LINZ, Juan J., “An Authoritarian Regime: Spain”, en Eric Allardt y Stein Rokkan (eds.), *Mass Politics*, Nueva York, The Free Press, 1970.
- LINZ, Juan J., *Totalitarian and authoritarian regimes*, Londres y Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- LOMBARDO TOLEDANO, Vicente, “Definición de la nación mexicana”, en su libro *La Revolución Mexicana, 1921-1967*, t. I, introducción y selección de documentos por Gastón García Cantú, México, INEHRM, 1988.
- LOMNITZ, Claudio, *Deep Mexico, Silent Mexico: An Anthropology of Nationalism*, Minneapolis, University of Minnesota, 2001.
- LOMNITZ, Claudio, *Exits of Labyrinth: Culture and Ideology in the Mexican National Space*, California, University of California, 1993.
- MADRID, Miguel de la, *Cambio de rumbo*, México, FCE, 2014.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Víctor Hugo, *Fisiones y fusiones, divorcios y reconciliaciones: la dirigencia del Partido de la Revolución Democrática, 1989-2004*, México, Plaza y Valdés, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), Facultad de Contaduría y Administración (UNAM), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Políticos y Sociales de Monterrey, 2005.
- MEDINA, Luis, *Del cardenismo al avilacamachismo*, Historia de la Revolución Mexicana, t. 18, México, El Colegio de México, 1978.
- MONZÓN DE WILKI, Edna y James W. WILKI, *Porfirio Muñoz Ledo. Historia oral, 1933-1988*, México, Debate, 2017.
- Partido Revolucionario Institucional, *Historia documental del partido de la Revolución*, México, ICAP, 1982, t. 5.
- SALINAS, Carlos, “Primer Informe de Gobierno”, *Excélsior*, México, 2 de septiembre de 1989.
- SEGOVIA, Rafael, “El nacionalismo mexicano. Los programas políticos revolucionarios (1929-1964)”, en El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 39-42.

- SOLÍS, Leopoldo, “La política económica y el nacionalismo mexicano”, en El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 55-75.
- SOLÍS, Leopoldo, *Planes de desarrollo económico y social en México*, México, Sepsetentas, 1975.
- TELLO, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI, 1980.
- VERNON, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México: papeles representados por los sectores público y privado*, México, Diana, 1967 (edición original en inglés de 1963).
- WOMACK, John, *Zapata y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1984.
- ZAPATA, Francisco, “Población y sociedad”, en Alicia Hernández (comp.), *México. Mirando hacia dentro, América Latina en la historia contemporánea*, t. 4, Madrid, Fundación Mapfre-Santillana, 2012, pp. 235-269.

LOS EMPRESARIOS MEXICANOS DURANTE EL GOBIERNO DE PEÑA NIETO¹

MEXICAN BUSINESS LEADERS DURING THE PEÑA NIETO ADMINISTRATION

LES HOMMES D'AFFAIRES MEXICAINS SOUS LE GOUVERNEMENT DE PEÑA NIETO

CARLOS ALBA VEGA

El Colegio de México
calba@colmex.mx

RESUMEN: Con base en el examen de hechos cruciales tanto del ámbito económico como electoral, se estudian las relaciones entre el sector empresarial y el Estado mexicano durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto. Tras un análisis histórico que llega a la actualidad, se profundiza en la relación de los empresarios con los gobiernos del PAN, lo cual a su vez se relaciona directamente con la transición a la democracia en México en el año 2000. El centro del análisis es la relación de los empresarios con el gobierno de Peña Nieto a partir de las reformas más importantes para los empresarios: la fiscal y la energética, sin soslayar la laboral y la educativa. Al final del texto se presenta una caracterización de la relación de los empresarios con Andrés Manuel López Obrador como candidato y como presidente en su primer año de gobierno.

Palabras clave: relaciones empresarios-Estado mexicano; relaciones empresarios-gobiernos del PAN; relaciones empresarios-gobierno de Peña Nieto; relaciones empresarios-Andrés Manuel López Obrador.

ABSTRACT: Based on an examination of key facts from both the economic and electoral area, this paper looks at relations between the business sector and the Mexican state during the government of President Enrique Peña Nieto. Beginning with a historical analysis that brings us up to the present day, the relation between business leaders and PAN governments are studied, which in

¹ Agradezco a Olga Arreola su valioso apoyo en la investigación hemerográfica.

turn is directly linked to the transition to democracy in Mexico in the year 2000. The center of this analysis is the relationship between business leaders and the Peña Nieto government in light of the most significant reform to the business sector: the fiscal and energy reform, without disregarding labor and education reform. The text concludes with a characterization of the relation between the business sector and Andrés Manuel López Obrador, both as a candidate and during his first year in office as president.

Keywords: relations business-Mexican state; relations business-PAN governments; relations business-Peña Nieto; relations business-Andrés Manuel López Obrador.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: À partir de faits importants, d'ordre économique et électoral, nous passons en revue les rapports entre le secteur privé et l'État mexicain sous le gouvernement du président Enrique Peña Nieto. Pour mieux les situer, notre analyse d'histoire contemporaine insiste sur les liens des entrepreneurs avec les gouvernements précédents (ceux du PAN), parmi les éléments qui expliquent la transition démocratique en 2000. Quant au gouvernement de Peña Nieto (notre objet d'étude principal), ses réformes les plus intéressantes pour les hommes d'affaires sont la fiscale et l'énergétique, mais aussi celles qui concernent le travail et l'éducation. Encore dans un but de comparaison, l'article esquisse les relations du secteur privé avec le président successeur, Andrés Manuel López Obrador, le long de sa campagne électorale et de sa première année au pouvoir.

Mots clefs: relations entrepreneurs-État mexicain, relations entrepreneurs-gouvernements du PAN; relations entrepreneurs-gouvernement de Peña Nieto; relations entrepreneurs-Andrés Manuel López Obrador.

Traducción de BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: junio de 2019
Fecha de aceptación: noviembre de 2019

INTRODUCCIÓN

En este texto nos interesa examinar las relaciones entre los empresarios y el Estado en México durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto a partir de la selección y análisis de algunos hechos cruciales para esa relación, en especial, dos de las llamadas reformas estructurales, la fiscal y la energética, y el proceso electoral, que fue escenario de un enfrentamiento entre el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia, Andrés Manuel López Obrador, y algunos de los grandes empresarios, al final del periodo de Peña Nieto. El texto está dividido en cuatro partes; en la primera, para contextualizar el proceso, se presenta de manera sumaria la relación de largo plazo entre empresarios y Estado en México; en la segunda se hace un breve recuento de las singularidades de la relación de los empresarios con los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN), las cuales fueron esenciales para el arribo del primer gobierno de alternancia, encabezado por Vicente Fox, un candidato de origen empresarial que llegó al poder postulado por el PAN. En la tercera se aborda la relación entre los empresarios y el gobierno de Peña Nieto a partir del análisis de la reforma fiscal, a la que los empresarios se opusieron sin éxito, y de la reforma energética, que los más importantes de ellos, junto con las transnacionales, habían esperado y promovido por tanto tiempo. Aunque hubo otras reformas durante el periodo en cuestión, como la laboral y la educativa, nos limitaremos a las dos anteriores por razones de espacio y por considerar que las económicas fueron más relevantes para el empresariado. En la cuarta parte se abordan las relaciones de los empresarios con Andrés Manuel López Obrador, antes, durante su campaña y después de su triunfo electoral.

LA RELACIÓN DE LARGO PLAZO ENTRE EMPRESARIOS Y ESTADO EN MÉXICO

Los empresarios mexicanos empezaron el siglo xx con un déficit de legitimidad política y a la defensiva debido a la Revolución que, sin negarlos radicalmente como lo hicieron las revoluciones soviética y china, los sacó del escenario sociopolítico varias décadas, y terminaron dicho periodo en la cima del poder económico y político.² Las características del Estado posrevolucionario lo colocaron fuera de las instancias de representación política que sí tuvieron otras categorías sociales, como los campesinos (con la Confederación Nacional Campesina, CNC), los obreros (con la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, CROC; la Confederación de Trabajadores de México, CTM, y la Confederación Regional Obrera Mexicana, CROM) y los sectores populares en las ciudades (con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP), quienes se hicieron representar de manera directa en las organizaciones de base del partido en el gobierno.³ Por invitación gubernamental, los empresarios crearon sus órganos de representación: la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco), en 1917, y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin), en 1918, así como diversas cámaras sectoriales, como la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra, en 1941),⁴ a las que debieron afiliarse por obligación desde 1936 hasta 1996. Pero la relación era de naturaleza corporativa y muy pronto sintieron que esos órganos no eran suficientes para defender sus intereses, por lo que crearon otras organizacio-

² Roderic Ai Camp, *Entrepreneurs and politics in twentieth century Mexico*, Nueva York/ Oxford, Oxford University Press, 1989.

³ Julio Labastida (comp.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, México, Alianza Editorial Mexicana-UNAM, 1986.

⁴ Kenneth C. Shadlen, *Democratization Without Representation: The Politics of Small Industry in Mexico*, University Park, Pennsylvania, Penn State Press, 2010.

nes autónomas a lo largo del tiempo. Primero, los empresarios de Monterrey, los más poderosos, independientes y mejor organizados,⁵ crearon la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex),⁶ en 1926, sindicato patronal de filiación voluntaria que nació para acoger a empresarios de cualquier actividad económica, dimensión o ubicación geográfica, con el que pudieran defender de manera unificada sus intereses frente a las políticas públicas que sintieron que los lesionaban. Después, en el contexto de la Guerra Fría y del triunfo de la Revolución cubana, y ante una creciente presencia del Estado en la economía, un grupo de empresarios de la Ciudad de México creó el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios en 1962 (hoy llamado Consejo Mexicano de Negocios, CMN),⁷ una organización muy pequeña pero muy poderosa a la que se accede sólo por invitación, la cual al principio constaba de 12 miembros y ahora agrupa a cerca de cincuenta. El Consejo ha tenido una influencia privilegiada con el gobierno y en las políticas públicas.

Durante la etapa del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), o de “desarrollo hacia adentro”, el Estado protegió la industria nacional y brindó diversos estímulos fiscales y precios subsidiados de bienes y servicios a la población y a los empresarios. Cuando el ISI se agotó y el Estado intentó reactivarlo interviniendo en forma creciente

⁵ Mario Cerutti, *Burguesía y capitalismo en Monterrey, 1850-1910*, Monterrey, Claves Latinoamericanas, 1983; Mario Cerutti, *Propietarios, empresarios y empresa en el norte de México: Monterrey: de 1848 a la globalización*, México, Siglo XXI, 2000; Juan Zapata Novoa, *Tercos y triunfadores de Monterrey; los retos de Monterrey en el siglo xx*, Monterrey, Castillo, 1993.

⁶ Jorge Buendía Laredo, “Autoritarismo y participación empresarial: La Confederación Patronal de la República Mexicana, 1970-1988”, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1989.

⁷ Alicia Ortiz Rivera, “Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: ¿Poder tras la silla presidencial?”, tesis de maestría en Sociología Política, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 1998; Marcela Briz Garizurietta, *El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, surgimiento y consolidación*, México, UNAM, 2002.

en la economía como productor, distribuidor y regulador, el CMN creó como respuesta política el Consejo Coordinador Empresarial (CCE, en 1976) para agrupar en una cúpula los intereses de los diversos sectores de actividad económica dispersos en cámaras y asociaciones empresariales (Concanaco, Concamin, CMN, Coparmex, Consejo Nacional Agropecuario, Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, Asociación de Bancos de México). El CCE se creó, según lo establece en su página web, “como una respuesta del sector productivo nacional a la creciente intervención del gobierno en la economía y la aplicación de medidas claramente populistas”.⁸ Al sobrevenir la crisis de la deuda de 1982 y cuando el gobierno de López Portillo expropió la banca, muchos empresarios pequeños y medianos que se politizaron en los centros empresariales de la Coparmex y en algunas de las cámaras, decidieron participar directamente en o con los partidos, en algunos casos respaldados por los grandes empresarios, para influir en las políticas públicas.⁹ Se presentaron en el escenario público con una legitimidad que habían perdido los políticos tradicionales. Primero lo hicieron en la corriente neopanista y después también con el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Asimismo, aunque en mucho menor medida, en el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Desde el PAN y el PRI conquistaron alcaldías, diputaciones y gubernaturas en los espacios más modernizados y alejados del poder central, sobre todo en el norte de México, hasta que el PAN logró, con un empresario, la primera alternancia política nacional en 2000. Paralelamente y en convergencia con muchos de los intereses de los empresarios politizados, arribó al poder una nueva elite tecnocrática que impulsó un cambio de rumbo en el modelo económico desarrollista y nacionalista, para lo

⁸ Consejo Coordinador Empresarial, CCE, “Historia” CCE, <https://www.cce.org.mx/historia/>

⁹ Ricardo Tirado y Matilde Luna, “La politización de los empresarios mexicanos (1970-1982)”, en Julio Labastida: *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, México, Alianza Editorial Mexicana-UNAM, 1986, pp. 411-455.

que se propuso redimensionar el Estado, así como liberalizar y orientar hacia afuera la economía, convirtiendo a los grandes empresarios mexicanos y a la inversión extranjera en los agentes centrales del desarrollo. Eso supuso una serie de transformaciones: la reprivatización de los bancos y la privatización de las empresas paraestatales, muchas de las cuales fueron adquiridas por miembros del CMN;¹⁰ la desregulación económica, incluida la Ley de Inversión Extranjera, en la que participaron también miembros destacados del CMN, y la apertura comercial, con la adhesión de México, en 1986, al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, (GATT, por sus siglas en inglés, que después daría lugar a la Organización Mundial del Comercio, OMC), la incorporación, en 1994, a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), procesos en los que algunos de los grandes empresarios participaron como asesores a través de la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) en el “cuarto de junto”.

La caída del mercado interno, el incremento de la competencia y la globalización llevaron a los pequeños empresarios a replegarse, a cambiar de actividad y en muchos casos a desaparecer, mientras que los grandes empresarios tuvieron incentivos para incursionar en el mercado exterior y desde los años noventa se transnacionalizaron e hicieron inversiones productivas, primero en América Latina y Estados Unidos, después en Europa, el norte de África y el Medio Oriente y, finalmente, en Asia. Esa emisión de capitales de México hacia el exterior en algunos años ha sido tan importante como la llegada de inversión extranjera.

Las organizaciones empresariales también se han transformado. La apertura económica y el incremento de la inversión extranjera, las crisis económicas (1982, 1994, 2001, 2008), la

¹⁰ Elvira Concheiro, *El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM / Era, 1996.

división de poderes propia de la democracia y la falta de políticas industriales se reflejaron en el debilitamiento de las organizaciones industriales, mientras que el CCE ha logrado mantener la representación del conjunto del empresariado y sigue siendo el principal interlocutor ante el gobierno. El CMN, la más poderosa organización de los empresarios, ha ganado visibilidad pública, pero ha perdido poder; abrió sus puertas por primera vez a la participación de las mujeres y ha habido un cambio generacional en su seno, pero han surgido nuevos actores y organizaciones con los que debe compartir la interlocución con el gobierno. Entre ellos, destaca el Consejo Ejecutivo de Empresas Globales (CEEG), constituido por 51 grandes empresas transnacionales que son responsables de 500 000 empleos directos, de los cuales más de 10 000 requieren personas con posgrado; además, las empresas del CEEG tienen el 20% de sus puestos directivos ocupados por mujeres, contra 13.5% de las 500 empresas más grandes de México. Este consejo no solamente ha abierto la puerta a las mujeres, sino que una de ellas lo preside desde 2019.

A pesar de la afinidad de gran parte de los empresarios con el PAN, cuando éste llegó a la presidencia no logró realizar las reformas más buscadas por ellos, lo que se debió a que por primera vez el gobierno estuvo dividido y el presidente no tenía mayoría en el Congreso. Por lo tanto, los vínculos privilegiados de los empresarios, especialmente el CMN, con el poder ejecutivo fueron insuficientes para promover sus intereses; así, surgió la necesidad crear por primera vez en las grandes empresas y en las organizaciones empresariales órganos de vinculación y cabildeo con el poder legislativo.

Además de los cambios en el campo económico, desde los años noventa y, sobre todo, durante las administraciones panistas, los empresarios, las organizaciones civiles, el gobierno, las instituciones académicas y las organizaciones sociales y laborales, emprendieron acciones y crearon instancias de concertación desde la sociedad civil para promover de manera muy activa diversas causas: ampliación de la democracia, fortalecimiento de la seguridad y abatimiento de la

violencia, calidad de la educación, transparencia y rendición de cuentas, lucha contra la corrupción y la impunidad, promoción de la inclusión y el desarrollo local. Varias de estas organizaciones sirven de contrapeso al poder económico o al gubernamental, y son útiles para brindar información oportuna y vigilar críticamente las políticas públicas, así como para crear consensos que ayuden a encarar, debatir y resolver problemas de orden colectivo.

Con estas acciones políticas, económicas y sociales, los empresarios se colocaron simultáneamente en las esferas del Estado, del mercado y de la sociedad civil, entrelazamiento que genera tensiones entre los intereses privados y públicos, como se expresó en los casos de Amigos de Fox, la Ley Televisa y la injerencia del CCE en la sucesión presidencial de 2006. Esta integración económica, política y social llama a la necesidad de regular y establecer fronteras claras entre las tres esferas.¹¹

El activismo de los empresarios contrasta con el apocamiento de las organizaciones de trabajadores, cuyos líderes, en el marco de las crisis, de las reestructuraciones productivas y del nuevo modelo de industrialización volcado hacia afuera, ya no tuvieron la capacidad de conseguir salarios y empleos, que eran la fuente de su legitimidad, ni las relaciones y los apoyos internacionales que habían obtenido, por lo que también el corporativismo entró en crisis.¹² Por ejemplo, la American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), que apoyó a las organizaciones laborales de México durante las negociaciones del TLCAN, no lo hizo ya en el caso del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

¹¹ Matilde Luna, “Las asociaciones empresariales y el Estado panista”, en Enrique de la Garza Toledo (coord.), *La situación del trabajo en México, 2012. El trabajo en la crisis*, México, Plaza y Valdés Editores, 2012, p. 690.

¹² Sobre el corporativismo mexicano puede consultarse el trabajo de Ilán Bizberg, “Auge y decadencia del corporativismo”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, México, Océano, 2003, pp. 313-366.

El modo de inserción de México en la economía internacional y su acentuada sincronización y dependencia de Estados Unidos llevaron a que fuera uno de los países más afectados por la crisis de 2008. Desde la crisis de 1982 y hasta 2018, ni los gobiernos priistas ni los panistas concibieron un proyecto de país que orientara el desarrollo priorizando el mercado interno, lo que lo hizo más vulnerable a las crisis y choques externos y no mejoró los indicadores laborales. Si se toma como referente el mercado de trabajo, los primeros 17 años del siglo XXI no manifiestan un panorama optimista en cuanto al empleo.¹³ Por el contrario, se percibe un deterioro diferenciado por edades, en el que los jóvenes resultan ser los más afectados, además de que la brecha entre las condiciones laborales de las mujeres y las de los hombres se mantiene y si disminuye es debido al deterioro de las condiciones de los hombres. Por otra parte, la tendencia a que las mujeres se incorporen al mercado de trabajo se ha frenado en los últimos años. Asimismo, las condiciones de quienes trabajan en la economía informal y las de los empleados de pequeñas empresas se han aproximado a las de sus patrones, pero el acercamiento es por el deterioro de las circunstancias de estos últimos. Tampoco se perciben avances notables en los niveles de ingresos, en el acceso a la seguridad social y en el tipo de contratación. Los ingresos de quienes laboran en condiciones de formalidad e informalidad se han aproximado desde la recesión de 2008 por el mayor declive en las percepciones de los primeros; lo mismo ocurre con los trabajadores más escolarizados respecto a los de menor preparación. También se mantienen las distancias entre los niveles de bienestar de la población que habita en las entidades federativas del sur (más bajos) respecto de los del norte. Por lo tanto, el trabajo de los mexicanos se ha precarizado en forma diferenciada a

¹³ Carlos Alba Vega y Mauricio Rodríguez, “Trabajo y desigualdad. La precarización del trabajo y de los salarios de 2000 a 2017”, en Melina Altamirano y Laura Flamand (coords.), *Desigualdades en México 2018*, México, El Colegio de México (en prensa).

principios del siglo XXI y es perceptible una tendencia a la igualación por empobrecimiento. Después de presentar este panorama sumario y general conviene abordar el momento de los empresarios durante los gobiernos del PAN.

LOS EMPRESARIOS DURANTE LOS GOBIERNOS DEL PAN

El triunfo del PAN en las elecciones presidenciales de 2000 abrió la alternancia política en México después de 70 años de control priista; sin duda, los empresarios tuvieron mucho que ver con este cambio.¹⁴ Desde la crisis de la deuda y la expropiación bancaria de 1982,¹⁵ muchos se habían politizado en los organismos empresariales, en especial en la Coparmex, de diversas regiones del norte¹⁶ y noroeste del país,¹⁷ en las zonas más modernizadas y menos dependientes del modelo de sustitución de importaciones, que se caracterizó por la protección de la industria nacional de la competencia externa. De hecho, Vicente Fox llegó a la presidencia de la República como un candidato de origen empresarial, sin embargo, a diferencia de los gobiernos anteriores, ya no tuvo el control del Congreso porque éste se hallaba dividido desde que el PRI perdiera la mayoría, en 1997. Este cambio de los empresarios hacia la acción política partidaria se empalmó con otra mudanza: la reorganización de sus empresas, que

¹⁴ Matilde Luna, “Los empresarios en el proceso de cambio político”, *Metapolítica* (2007), núm. 54, pp. 72-78.

¹⁵ Carlos Elizondo, “The making of a new alliance: the privatization of the banks in Mexico”, documento de trabajo, Estudios Políticos, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1993.

¹⁶ Alberto Aziz Nassif, *Chihuahua: historia de una alternativa*, La Jornada / CIESAS, 1994; Yemile Mizrahi, “La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteros”, *Foro Internacional*, 32 (1992), pp. 744-771; Rocío Guadarrama Olivera, *Los empresarios norteros en la sociedad y la política del México moderno. Sonora / 1929-1988*, México, El Colegio de México / El Colegio de Sonora / UAM, 2001.

¹⁷ Hubert Carton de Grammont, *Los empresarios agrícolas y el Estado. Sinaloa, 1893-1984*, México, IIS-UNAM, 1990.

debieron reestructurarse debido a la crisis y la apertura del mercado y, por lo tanto, a la presión de la competencia.

Matilde Luna ha examinado las características de las relaciones entre los empresarios y los gobiernos panistas.¹⁸ Una de sus ideas centrales es que a pesar de la presumible afinidad entre los empresarios y el PAN, que llevó a la presidencia a Fox, la relación entre ellos en los dos sexenios ha sido difícil y ha influido negativamente en la fortaleza de las instituciones políticas y en la capacidad de los actores para llegar a acuerdos en un entorno económico, social y político nacional e internacional mucho más complejo, derivado de la incipiente transición democrática, de la creciente internacionalización de la economía mexicana y de la crisis global de 2008.

El origen panista del gobierno no parece haber cambiado las formas de participación política de los empresarios. Su acción y sus asociaciones durante los dos sexenios del PAN revelarían un problema más antiguo y de más fondo, relacionado con la falta de normas que al mismo tiempo fortalezcan la autonomía del sistema económico, regido por la competencia, regulen las nuevas interdependencias entre la economía y la política, y normen la relación entre la economía nacional y el mercado internacional, ahora como campo prioritario de los grandes empresarios exportadores con inversiones económicas, también, en otros países.

Además, para Matilde Luna y Marcela Briz Garizurieta,¹⁹ varias de las grandes organizaciones empresariales han perdido fuerza en las dos últimas décadas como consecuencia de los cambios en el sistema político y de la internacionalización de la economía mexicana, aunque no es el caso del CCE, pero sí del CMN, la Concamin²⁰ y la Canacintra; y en el esce-

¹⁸ M. Luna, “Las asociaciones empresariales...”, *op. cit.*

¹⁹ Marcela Briz Garizurieta, “El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo”, tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2006.

²⁰ Carlos Arriola, “La Concamin”, en Carlos Alba Vega (coord.), *Historia y desarrollo industrial de México*, México, Concamin, 1988, pp. 233-275; Ricardo Tirado, “El poder en la Confederación de Cámaras Industriales”,

nario han aparecido otros actores, algunos individuales y otros en forma de acción colectiva. Entre las nuevas organizaciones empresariales se destaca el CEEG, creado en 2004, el cual reúne a los presidentes y directores generales de 51 empresas multinacionales con operaciones en México.²¹ Según sus propias declaraciones, representan el 10% del producto interno bruto (PIB), el 40% de la inversión extranjera y el 11% de las exportaciones mexicanas. Todas son empresas públicas que cotizan en la bolsa. Sus integrantes pretenden “construir un diálogo continuo con el gobierno, organismos empresariales, sociedad civil, líderes de opinión y académicos para buscar soluciones para hacer de México un país más competitivo, más productivo y equitativo”. Entre sus objetivos declarados están los de promover un mejor entorno de negocios y fomentar la competitividad de México; atraer inversión extranjera y generar incentivos para el crecimiento económico sostenido y equitativo para alcanzar mayores niveles de inclusión social y sustentabilidad.²² El CEEG generó un proyecto denominado “México 2030 ante la cuarta revolución industrial. Propuestas para la productividad, el crecimiento y la inclusión social”,²³

en C. Puga y M. Luna (coords.), *Acción colectiva y organización. Estudios sobre desempeño asociativo*, México, IIS-UNAM, 2008, pp. 93-142.

²¹ Las empresas del Consejo Ejecutivo de Empresas Globales son: ABB, Airbus, Air Liquid, American Express, Arcelor Mittal, AT&T, AXXA, BASF, Bayern, Bosch, Brookfield, BP, Cargill, Caterpillar, Citi Banamex, Coca-Cola México, Daimler, Danone, DHL, Du Pont, ExxonMobil, Fiat Chrysler Automobiles, FedEx, General Electric Imagination of Work, General Motors, Holcim, Honeywell, HSBC, Iberdrola, Johnson Controls, Kansas City Southern de México, Laureate International Universities, Manpower. MetLife, Microsoft, Nestlé, PepsiCo, Philips, Posco, Prologis, Schindler, Schneider Electric, Scotiabank, Seguros Monterrey, Shell, Siemens, Telefónica, Thales, Toyota y Visa. “Nuestros socios”, Consejo Ejecutivo de Empresas Globales, CEEG, <http://ceeg.mx/>

²² “Mensaje de Claudia Jañez”, México, CEEG, <http://ceeg.mx/mensaje-de-claudia-janez/> (consulta del 28 de junio de 2019); Consejo Ejecutivo de Empresas Globales, CEEG, “El CEEG en cifras”, <http://ceeg.mx/> (consulta del 28 de junio de 2019).

²³ Consejo Ejecutivo de Empresas Globales, CEEG, *México 2030 ante la cuarta revolución industrial. Propuestas para la productividad, el crecimiento y la inclusión social*, México, 2016.

el cual puede consultarse en línea. En la campaña presidencial de 2018, el CEEG se reunió con los candidatos de la coalición Todos por México, José Antonio Meade (7 de mayo de 2018),²⁴ y de la coalición Juntos Haremos Historia, Andrés Manuel López Obrador (24 de abril de 2018).²⁵

La llegada del PAN a la presidencia de la República en 2000 produjo una más clara división real de poderes, en especial entre el ejecutivo y el legislativo, y ya que en 1997 el PRI había perdido la mayoría en el Congreso, para los empresarios ya no fue suficiente acordar con el ejecutivo; las organizaciones empresariales y las grandes empresas debieron desplegar estrategias para relacionarse también con el poder legislativo, para lo cual crearon instancias de cabildeo.²⁶ Sin embargo, como lo ha advertido Matilde Luna, la expansión y la creciente autonomía del poder legislativo debilitó el poder de las grandes organizaciones empresariales, al disminuir su capacidad de negociación directa con el presidente y sus secretarios y de éstos con el Congreso; y mermó también la influencia de las organizaciones que agrupan a los pequeños empresarios, ya que la obligación, que existía desde 1936, de estar asociado a una cámara terminó en 1996,²⁷ y éstas perdieron muchos afiliados, debieron reestructurarse y algunas hasta subarrendaron parte de sus inmuebles.

Por otra parte, durante los gobiernos panistas continuó y se aceleró el acercamiento, la identidad y la visibilidad que se venían dando desde los años ochenta entre los poderes político y económico. Esta proximidad se expresó en varios ámbitos.

En primer lugar, el desarrollo de los partidos políticos y de la competencia electoral ofreció a los empresarios la oportuni-

²⁴ Sesión con el Dr. José Antonio Meade, candidato de la coalición Todos por México, Ciudad de México, 7 de mayo de 2018.

²⁵ Sesión con el Lic. Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición Juntos Haremos Historia, Ciudad de México, 24 de abril de 2018.

²⁶ Carlos Alba Vega, "Los empresarios y la democracia en México", *Foro Internacional*, 96-1 (2006), pp. 122-149.

²⁷ Carlos Arriola, "La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones", *Foro Internacional*, 37 (1997), pp. 634-660.

dad de representar sus intereses como candidatos en todos los partidos, en especial en el PRI y en el PAN, y de participar en todos los cargos gubernamentales, tanto los de elección (alcaldías, diputaciones locales y federales, senadurías, gubernaturas) como en los de designación (secretarios de Estado y otros cargos federales, estatales y municipales, especialmente los vinculados con temas económicos). Varios de los secretarios iniciales de Fox no provenían de la militancia panista, como se esperaba en el partido, sino del sector empresarial; además, no necesariamente contaban con saber técnico (aunque hubo excepciones), ni con experiencia política, pero sí con intereses personales en su área de actividad. Fueron los casos del secretario de Agricultura, que era un gran productor y exportador agrícola; el de Energía, que había sido director de grandes empresas nacionales y extranjeras; el de Comunicaciones y Transportes, que había sido un alto directivo de Teléfonos de México, y el del Trabajo, que había sido presidente de la Coparmex, el más importante sindicato patronal.²⁸

En segundo lugar, el acercamiento entre los ámbitos económico y político se manifestó en la irrupción de empresarios y organizaciones empresariales en diversos ámbitos de la sociedad civil, en defensa de múltiples causas económicas, sociales, políticas y culturales: desde la búsqueda de la ampliación de la democracia y la lucha por la seguridad, la justicia y el mejoramiento de la educación, hasta el combate contra la corrupción y la impunidad. Esta llegada de los empresarios a la sociedad civil creció progresivamente. Algunos ejemplos de estas instituciones son Integra (1983), el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi, 1988), el Fideicomiso Fondo Social del Empresariado Chihuahuense (Fechac, 1994), México Unido contra la Delincuencia (1998), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2003), Fundación del Empresariado en México (Fundemex, 2004), Mexicanos Primero (2006), Causa en Común (2010), Fundación Coparmex (2012) y Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad

²⁸ M. Luna, “Las asociaciones empresariales...”, *op. cit.* p. 670.

(2015). En 2016, por primera ocasión, los empresarios agrupados en la Coparmex se manifestaron en el Ángel de la Independencia en contra de los corruptos y la impunidad, ocasión en la que Gustavo de Hoyos, presidente de la Confederación, dirigió un mensaje en contra del contenido de la ley aprobada por los senadores, Ley General de Responsabilidades Administrativas (conocida como 3 de 3). En ese evento señaló que “la sociedad cada vez juega un papel más activo” y “la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción es un triunfo de la sociedad mexicana”.²⁹

Otras formas de entrelazamiento de los poderes económico y político a través del desarrollo de organizaciones civiles se expresaron con un respaldo poco transparente de algunos empresarios y partidos políticos, como el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que financiaron campañas y causas sociales. Dos de estas asociaciones civiles fueron Amigos de Fox, que financió su campaña como candidato, y la Fundación Vamos México, de Martha Sahagún, esposa de ese presidente panista, orientada a obras altruistas. En contraste con otras organizaciones filantrópicas que estaban en penuria por falta de apoyos económicos, esta última recibía generosas donaciones, públicas y privadas, en cantidades incuantificables, con origen y destino poco claros y sin ningún control.³⁰

Otro tipo de organismos civiles surgieron de los empresarios y las organizaciones empresariales. Un caso notable fue el del Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo, mejor conocido como el Acuerdo de Chapultepec, firmado el 29 septiembre de 2005,³¹ con el empresario Carlos Slim a la cabeza, y presen-

²⁹ “No más corruptos impunes: empresarios de la Coparmex se manifiestan en el Ángel”, *Animal Político*, 16 de junio de 2016, <https://www.animalpolitico.com/2016/06/no-mas-corruptos-impunes-empresarios-se-manifiestan-en-el-angel-por-leyes-anticorrupcion/>

³⁰ “Vamos México, sin control”, *Proceso*, 25 de mayo de 2003.

³¹ “Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo”, *Acuerdo de Chapultepec*, México, 29 de septiembre de 2005, <https://www.acuerdodechapultepec.org>

tado como un acuerdo nacional de las organizaciones de la sociedad civil para hacer frente a una previsible crisis política derivada de la fuerte competencia electoral en las elecciones presidenciales de 2006.

Otra clase de organizaciones de la sociedad civil están encauzadas a promover acciones de filantropía a través de fundaciones, muchas de las cuales aparecieron en décadas recientes. Entre estas fundaciones pueden distinguirse las corporativas, muchas de ellas influidas por empresas extranjeras y fundaciones estadounidenses, y las familiares, de raigambre nacional y generalmente más antiguas. Ambas han aprovechado la legislación fiscal que les permite deducir impuestos si los invierten en obras sociales y culturales sin fines de lucro. La mayor parte de las fundaciones altruistas son de corte asistencial y muy pocas de naturaleza transformacional, entendidas estas últimas como las que buscan la autonomía y la independencia económica de los sujetos a los que apoyan.

Otras fundaciones buscan suscitar la responsabilidad social empresarial y otras más se orientan a generar crítica, retroalimentación, diseño de leyes y normas, estudios y seguimiento de determinadas acciones políticas y gubernamentales. También hay algunas orientadas a enfrentar problemas altamente sensibles para la sociedad, como la inseguridad y la violencia, lo que se hizo más evidente durante el sexenio de Felipe Calderón, cuando nació el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, creado en 2006 por el CCE, la Coparmex, la Fundación Este País, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Otras fundaciones promueven actitudes positivas y valores en la ciudadanía. Un caso más, durante el sexenio de Peña Nieto, fue la creación de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad.

Desde la última década del siglo xx, a raíz de la caída del mercado interno y de la apertura económica que culminó en la firma de diversos tratados comerciales, entre los que desta-

can el TLCAN³² y el Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea (TLCUEM),³³ se hizo evidente la incursión de los grandes empresarios mexicanos en el ámbito transnacional, tanto como exportadores e inversionistas en otros países, como a través de su participación en organismos creados para influir en las políticas públicas.

Existe un grupo de grandes empresas que se ha transnacionalizado,³⁴ sin embargo, no es posible abordar en este espacio las razones de su salida al exterior, los factores que llevan a las empresas a internacionalizarse, quiénes y cómo se toman las decisiones, cuáles son sus éxitos y sus fracasos. Marcela Hernández ha mostrado que las empresas se han internacionalizado a través de la *expansión*, por compra parcial y después mayoritaria o total de empresas extranjeras, con lo que pasaron de socios a directivos, o por la creación de nuevas empresas, aumentando el número de subsidiarias en los países de operación. Para iniciar el proceso de internacionalización, fueron importantes las alianzas estratégicas en la producción, mientras que después lo fueron para la comercialización y distribución de los productos.³⁵ Por los trabajos de Basave Kunhardt y Gutiérrez Haces sabemos qué empresas salen al extranjero y a qué países, cuáles son los sectores de actividad y los montos de capital.³⁶

³² Cristina Puga, *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM / Miguel Ángel Porrúa, 2004.

³³ Alvaro Castro Espinosa, “Tan lejos de Europa y tan cerca de los Estados Unidos: orígenes, negociación y perspectivas del acuerdo político y comercial entre México y la Unión Europea”, *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 893-916.

³⁴ María de los Ángeles Pozas, *Estrategia internacional de la gran empresa mexicana en la década de los noventa*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2002.

³⁵ Marcela Hernández, “Reestructuración del empresariado y de las grandes corporaciones”, en Enrique de la Garza (ed.), *La situación del trabajo en México: el trabajo en la crisis*, México, UAM / Plaza y Valdés, 2012, pp. 697-730.

³⁶ Jorge Basave Kunhardt y María Teresa Gutiérrez-Haces, “Localización geográfica y sectores de inversión: factores decisivos en el desempe-

Si tomamos las veinte mayores empresas transnacionales mexicanas (véase cuadro 1), podremos observar que los principales activos se concentran en telecomunicaciones, minerales no metálicos y minas, bebidas y alimentos, seguidos de petróleo y gas, química y petroquímica, acero y productos metálicos. Finalmente, están las empresas con activos en medicamentos, construcción, comercio y partes automotrices. El mayor número de filiales, en orden decreciente, se localiza en América Latina y el Caribe, en América del Norte (donde destaca Estados Unidos), en Europa, Asia Oriental y el Pacífico, y finalmente en Oriente Medio y el norte de África.

También se ha investigado sobre la posición del gobierno mexicano ante la transnacionalización de los empresarios, y se ha mostrado que aquél no tiene una estrategia de fomento a la emisión de inversión extranjera directa y de promoción de la internacionalización de las empresas mexicanas, al contrario de lo que ocurre en algunos países emergentes, como Brasil y China.³⁷

En cuanto a los organismos creados para incidir en las políticas públicas, dos de los más destacados son el Consejo Mexicano para Asuntos Internacionales (Comexi) y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). El Comexi nació en noviembre de 2001, según su autodefinición, como un foro plural y multidisciplinario, independiente del gobierno, que se financia con aportaciones de sus miembros y está orientado al debate y al análisis del papel de México en el mundo, y a la creciente influencia de los acontecimientos internacionales en el quehacer nacional. Esta organización está asociada a personalidades e instituciones públicas y privadas de diferentes sectores y corrientes ideológicas.

ño de las multinacionales mexicanas durante la crisis”, *Journal of Economics, Finance and Administrative Science* (2013), núm. 34, pp. 34-44.

³⁷ Francisco Horneffer Rodríguez, “El Estado y la inversión extranjera directa de las empresas mexicanas”, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2012.

CUADRO I
Las veinte mayores multinacionales de México (millones de USD)

Lugar	Empresa	Sector de actividad	Activos externos	Total	Ventas externas	Total	Empleados externos	Total	Filiales en el extranjero	Núm. de países con presencia
1	América Móvil	Telecomunicaciones	50 703	67 647	28 026	47 594	86 480	158 694	45	17
2	Cemex	Cemento	30 958	35 065	10 414	13 516	32 068	44 104	30	29
3	Femsa	Bebidas	13 045	19 652	5 784	14 525	42 485	177 470	8	8
4	Grupo México	Minerales	10 602	16 646	5 023	10 436	6 907	26 990	5	4
5	Grupo Bimbo	Panificación	6 825	10 121	4 961	9 565	51 224	126 747	28	23
6	Grupo Alfa	Diversificado	3 462	9 912	7 858	13 074	n.d.	56 978	26	15
7	Pemex	Petróleo y gas	2 206	1 09 692		11 486	1 700	150 561	1	1
8	Mexichem	Química y petroquímica	2 152	43 25	2 264	3 509	7 553	11 173	23	18
9	Gruma	Alimentos	2 110	31 86	2 702	4 124	13 494	21 318	17	17
10	Industrias CH	Acero y prod. metálicos	1 086	26 88	1 106	2 318	1 936	53 48	7	2
11	Cementos Chihuahua	Cemento	1 081	16 90	332	515	1 228	25 58	6	1
12	Arca	Bebidas	1 036	43 22	820	3 205	5 830	38 172	2	2
13	Grupo Casa Saba	Medicamentos	870	22 96	733	3 331	6 451	19 702	2	3
14	Kuo	Diversificado	537	16 26	973	1 912	n.d.	16 652	7	4
15	ica	Construcción	498	70 74	196	3 060	n.d.	40 003	26	14
16	Xignux	Diversificado	426	1 787	1 410	2 557	n.d.	19 328	6	4
17	Grupo Elektra	Comercio	381	12 698	n. d	3 721	7 934	52 064	7	7
18	Grupo Vitro	Vidrio y minerales no metálicos	318	23 76	95	1 562	n.d.	17 300	8	8

19	Altos Hornos de México	Acero y prod. metálicos	146	4381	80	2922	n.d.	20 958	4	2
20	San Luis Corp.	Partes automotrices	140	614	292	669	1425	4412	4	2
	Total		128 582	317 798	73 374	253 601	266 715	1 010	262	181
								532		

Fuente: Jorge Basave Kunhardt y M. Teresa Gutiérrez-Haces, "Localización geográfica y sectores de inversión: factores decisivos en el desempeño de las multinacionales mexicanas durante la crisis", *Journal of Economics, Finance and Administrative Science* (2013), núm. 34, p. 38.

El IMCO, a su vez, es uno de los *think tanks* del sector privado más influyentes del país. Surgió en 2003, con el apoyo del CMN como donante fundador. Se financia, además de con sus estudios, con el apoyo de diversas empresas e instituciones nacionales e internacionales. Según su autodefinición, es “un centro de investigación aplicada, que es independiente, apártidista y sin fines de lucro. Está orientado al estudio de los fenómenos económicos [...] y a generar propuestas de políticas públicas [...]; por lo tanto, busca influir en su ejecución para fortalecer la competitividad y lograr un México próspero e incluyente”.³⁸ Sus principales áreas de interés son la transparencia y la rendición de cuentas, la eficiencia en el uso de los recursos públicos, el establecimiento de un Estado de derecho, la seguridad, la sustentabilidad ambiental, la inclusión social, la educación de calidad, el desarrollo de mercados eficientes, la integración de sectores de innovación, la política exterior y México frente a la globalización, el desarrollo urbano y la competitividad de las ciudades, y el impulso de tecnologías de la información y la comunicación.³⁹

La reinserción de México en la economía mundial ha propiciado también la colaboración de empresarios, políticos e intelectuales en órganos que buscan participar en la gobernanza global, como la International Commission of Peace and Prosperity, conocida comúnmente como Comisión Trilateral, una organización internacional privada fundada en 1972 por iniciativa de David Rockefeller.⁴⁰

³⁸ Instituto Mexicano para la Competitividad, AC, <https://imco.org.mx>

³⁹ Carlos Alba Vega, “Policy analysis and public policy in the private sector”, en José Luis Méndez y Mauricio I. Dussauge-Laguna (eds.), *Policy Analysis in Mexico*, International Library of Policy Analysis 9, Bristol, Reino Unido / Chicago, EE.UU., Bristol University Press, 2017, pp. 223-238.

⁴⁰ En 2002, participaban por parte de México las siguientes personas: Herminio Blanco Mendoza, exsecretario de Comercio y Fomento Industrial; Dionisio Garza Medina, de Grupo Alfa; Alejandro Junco de la Vega, de Grupo Reforma; Enrique Krauze, de Editorial Clío Libros y Vídeos; Antonio Madero, de San Luis Corporación; Luis Rubio, de CIDAC; Jaime Serra, de SAI Derecho y Economía, y exsecretario de Comercio y Fomento

Los empresarios siempre han tenido un papel activo en la vida política del país y en las elecciones, aunque de diferente manera a través del tiempo. Cuando hubo un partido hegemónico, expresaban sus deseos o inconformidades ante ciertas políticas públicas con pronunciamientos en la prensa o en reuniones privadas con el candidato priista o el presidente. Incluso, se estableció la costumbre de que los precandidatos del PRI se reunieran con los miembros del CMN en una famosa pasarela, para explicarles sus planes y proyectos de país, y así los empresarios pudieran expresar su opinión y, llegado el caso, mostrar sus apoyos y reservas sobre cada uno. Sin embargo, desde que la competencia real entre partidos se intensificó y apareció la alternancia, y sobre todo desde que López Obrador se presentó como candidato de izquierda, la participación de los empresarios y sus organizaciones se vigorizó y fue más allá de las mesas de análisis o de ofrecer plataformas para el debate de los candidatos.

Aunque las leyes acotan ahora la discrecionalidad de los empresarios y otros actores en el uso del dinero y del tiempo en los medios, en algunas campañas se han extralimitado, sobre todo en las elecciones de 2006,⁴¹ con despliegues mediáticos a través de *spots* en radio y televisión tratando de inducir el voto y advirtiendo que “apostar a algo distinto era retroceder”. El CCE intervino a través del Consejo de la Comunicación (CC) con dos *spots*, uno sobre seguridad y otro sobre desempleo, cuyo contenido estaba dirigido a influir en un cambio de preferencias de los votantes. El tema del empleo

Industrial; Luis Téllez, de DESC, y exsecretario de Energía; Lorenzo H. Zambrano, de Cemex, y presidente para América del Norte de la Comisión Trilateral; Ernesto Zedillo, del Yale Center for the Study of Globalization, y expresidente de México. “Lista completa de los miembros de la Comisión Trilateral (febrero de 2003)”, Solidaridad.net, 28 de marzo de 2003, <https://solidaridad.net/lista-completa-de-los-miembros-de-la-comision-trilateral-febrero-de-2003-248/> (consulta del 30 de junio de 2019).

⁴¹ José Muñoz Cota Callejas, “El Consejo Coordinador Empresarial en el sexenio de Vicente Fox”, tesis de maestría en Ciencia Política, El Colegio de México, 20 de agosto de 2009.

era promovido por el candidato del PAN, Felipe Calderón, cuya imagen era invocada como “el presidente del empleo”. Con el tema de la inseguridad se mostraba una situación extrema y se basaba sobre todo en las críticas a la Ciudad de México. En los dos anuncios se recurría a temas que causaban miedo e incertidumbre en la población, como “crisis económica”, “devaluación” y “desempleo”. Parecía claro que se buscaba descalificar a López Obrador y respaldar a Calderón. Además, el presidente Fox intervino de manera directa y permanente contra López Obrador sin nombrarlo, sino utilizando como *leitmotiv* el calificativo de “populista”. Según Georgina Sosa, “hubo entonces una convergencia en los ‘intereses compartidos’ entre Fox y el CCE (que ya tenía su historia durante el sexenio en que aquél gobernó) con esta ‘estrategia entrelazada’ para atacar al candidato de las izquierdas”.⁴²

A pesar del origen empresarial de Fox como exalto dirigente de la Coca Cola, y de sus declaraciones, los empresarios no lograron algunos de sus principales objetivos durante su gobierno, como las esperadas reformas estructurales, en especial, la energética, la hacendaria y la laboral. En efecto, al inicio de su gobierno había hecho dos declaraciones muy explícitas sobre las características de su gestión. La primera como presidente electo, en una reunión con empresarios alemanes: “Venimos aquí los empresarios mexicanos, venimos aquí como gobierno electo, expresamente a despertar inquietudes en ustedes...”. Y la segunda, ya como presidente en funciones, cuando dijo que el suyo era un “gobierno de empresarios y para empresarios”.⁴³ Sin embargo, al no tener mayoría en el Congreso, era muy complicado hacer pasar esas reformas. Más allá de las limitaciones derivadas de la

⁴² Georgina Sosa, “Democracia, cambio institucional y grupos de poder mediático en México: La ‘Ley Televisa’ (2005-2007) y la reforma electoral (2006-2008)”, tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, campo disciplinario en Sociología, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 3 de noviembre de 2014, p. 237.

⁴³ M. Luna, “Las asociaciones empresariales...”, *op. cit.*, pp. 669-670.

mala comunicación y del cabildeo, quedó en los empresarios la percepción de que a ese gobierno le faltaba oficio político.

Si no se sentían plenamente satisfechos con el desempeño del ejecutivo, lo estaban aún menos con el del Congreso, donde sus posiciones eran diferenciadas: a veces eran implacables, a veces, agradecidas. Un ejemplo de las primeras es un desplegado del CCE, publicado el 6 de diciembre de 2005, cuando se aprobaron las iniciativas en materia de propiedad industrial, salud y responsabilidad civil por daño y deterioro ambiental. Reclaman a la Cámara de Diputados la rapidez con la que –sin estudios serios ni suficiente discusión sobre las consecuencias económicas, sociales y jurídicas, y sin tomar en cuenta la opinión de los empresarios– aprobaron una ley que afecta la inversión, el empleo, la innovación y la seguridad jurídica. De igual manera, el mismo CCE, respaldado por el conjunto de las organizaciones que representa, en un desplegado de prensa del 3 de septiembre de 2010, acusa a los legisladores de falta de responsabilidad y advierte que se está en un periodo de pobreza legislativa y escasos resultados en cuanto a las reformas estructurales.⁴⁴

En cambio, una muestra de las posiciones agradecidas fue el caso de la controvertida aprobación, en marzo de 2006, de los cambios a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) y a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), legislación conocida como Ley Televisa.⁴⁵ Esta normatividad que autoriza la desregulación del espectro digital en favor de las dos grandes cadenas de televisión (Grupo Televisa y TV Azteca) fue muy celebrada por algunos empresarios y muy criticada por los expertos, quienes consideraron que las licitaciones no exigen criterios de calidad en la programación en favor del derecho de los ciudadanos a la información y adjudican concesiones con periodos de vigencia excesivamente largos y con posibilidades de renovarse automáticamente sin necesidad de abrir nuevas licitaciones. Fox pudo haber impuesto su veto a esta

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 672-673.

⁴⁵ G. Sosa, *op. cit.*

ley ante los señalamientos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en contra de su aprobación, pero no lo hizo. Georgina Sosa⁴⁶ argumenta, a partir de este caso, que los empresarios manifestaron una imagen de apoyo total a la democracia y a las reglas del juego, pero que diversas acciones mostraron que ese apoyo era sólo discursivo, ya que únicamente apoyan las reglas democráticas cuando favorecen a sus intereses, y se inconforman y transgreden las reglas y las leyes cuando les son desfavorables. Una idea importante que se deriva del trabajo de Sosa es haber propuesto la hipótesis de que los empresarios tienen un compromiso democrático limitado; apoyan el proceso democrático cuando coincide con sus intereses, pero cuando perciben que la democracia los pone en riesgo, dejan de respaldarla y son capaces de violar las reglas del juego y las normas que regulan las relaciones sociales. Según Sosa, para que los empresarios puedan renunciar a su compromiso democrático y lleguen a transgredir las normas, necesitan contar con un margen de maniobra que les otorga el poder ejecutivo o las instituciones reguladoras. Los empresarios pueden desafiar o no a las instituciones de la democracia cuando acontece una combinación de variables: debilidad legal de las instancias reguladoras; que el titular del ejecutivo sea proclive a la permisividad ante los poderes fácticos y que haya alianzas de los miembros de los partidos con los medios.

Por otra parte, uno de los logros del gobierno de Fox fue la creación de órganos autónomos para regular los procesos electorales (Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, INE) y la transparencia informativa del sector público (Instituto Federal de Acceso a la Información, ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI). Sin embargo, en otros ámbitos los empresarios no quedaron satisfechos. Durante la presidencia de Fox y la de Calderón, las principales organizaciones empresariales cabildaron ante los dipu-

⁴⁶ *Loc. cit.*

tados para que se aprobaran algunas reformas estructurales. De hecho, durante el gobierno de Calderón se formó la “telebancada”, llamada así porque los diputados y senadores del PRI y del PVEM promovieron los intereses de las dos principales televisoras, Televisa y Televisión Azteca (la reforma de las telecomunicaciones), o porque forman parte de la familia de alguno de sus accionistas. De los 18 candidatos al Congreso de la Unión ligados a estas televisoras, 16 formarían parte de las dos cámaras y 11 de ellos eran del PRI y del PVEM.⁴⁷ Con esto, los empresarios de las televisoras ya no

⁴⁷ Los diputados eran: Rubén Acosta Montoya (PVEM), exdirector ejecutivo de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel). Antonio Cuéllar Stefan (PVEM), exvicepresidente de asuntos jurídicos de Grupo Televisa. Mónica García de la Fuente (PVEM), que formó parte del departamento jurídico de Televisa. Federico González Luna Bueno (PVEM) exasesor jurídico de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT) y de Televisa, y parte del equipo redactor de la ley federal en esa materia. Laura Ximena Martel Cantú (PVEM) fue prosecretaria de la CIRT cuando Tristán Canales, directivo de Televisión Azteca, dirigió el organismo. Javier Orozco Gómez (PVEM), exsenador en la LX Legislatura y diputado en la LIX, fue abogado general de Televisa y promovió las modificaciones a la Ley General de Telecomunicaciones que favorecían a esa empresa. Carla Alicia Padilla Ramos (PVEM) trabajó en el área de noticias de TV Azteca como jefa de la sección de seguridad y justicia. Simón Valanci Buzali (PRI), empresario chiapaneco propietario de siete emisoras de radio en Chiapas, Tabasco y Veracruz, así como del *Diario de Chiapas*, de *La Voz del Sureste* y de la red de telecomunicaciones llamada Súper Cable del Sureste; además, vicepresidente del Consejo Consultivo de la CIRT. Enrique Cárdenas del Avellano (PRI), exdiputado federal en la LX Legislatura, en la que formó parte de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, de origen tamaulipeco, también accionista de la Organización Radiofónica Tamaulipeca y de Victoria Radio Publicidad. Jorge Mendoza Garza (PRI), exsenador por Nuevo León, trabajó para TV Azteca como vicepresidente de Asuntos Públicos e Información, fue también presidente del Consejo Directivo de la CIRT.

De los cinco senadores de la telebancada, cuatro militan en el PEVM: Ninfa Salinas Sada, diputada federal en la LXI Legislatura e hija del principal accionista de Grupo Salinas, Ricardo Salinas Pliego. Carlos Alberto Puente Salas, exdiputado federal, exasesor de la CIRT y exjefe de Administración de Convenios Públicos y Gerente de Estrategias y Desarrollo Político en TV Azteca. Juan Gerardo Flores, expresidente de la Comisión de

sólo tendrían buenos niveles de interlocución con el poder político y los partidos, sino que ejercerían una cuota de poder en el interior de éstos.

La llamada Ley Televisa fue aprobada desde finales del gobierno de Fox, pero la reforma de las telecomunicaciones y otras debieron esperar al sexenio peñista. El propósito del siguiente apartado es examinar las relaciones de los empresarios con el gobierno de Peña Nieto y particularmente dos de las reformas más importantes para los empresarios, la fiscal y la energética.

LOS EMPRESARIOS Y EL GOBIERNO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

Desde la perspectiva de los empresarios organizados, uno de los mayores logros del gobierno de Peña Nieto fueron las reformas estructurales que, según Juan Pablo Castañón, presidente del CCE, “por décadas parecieron imposibles y [...] hoy ofrecen un renovado rumbo para el país a través de cambios en materia educativa, laboral, de competencia económica, energética y política, además de que ya contamos con leyes para combatir el cáncer de la corrupción”.⁴⁸

De esas reformas, se han seleccionado dos que marcaron de manera particular y contrastada las relaciones en-

Radio y Televisión en la Cámara de Diputados durante la legislatura anterior, y en la Comisión Federal de Telecomunicaciones se desempeñó como director general de Proyectos de Resoluciones y Acuerdos. Luis Armando Melgar Bravo, presidente de la Fundación Azteca Chiapas y director del Canal 40. Arely Gómez González (PRI), hermana de Leopoldo Gómez, vicepresidente de Noticieros Televisa. Véase Dulce Ramos, “¿Quiénes llevarán los intereses de las televisoras al Congreso?”, *Animal Político*, 4 de noviembre de 2012, <https://www.animalpolitico.com/2012/09/telebancadas-quienes-llevaran-los-intereses-de-las-televisoras-al-congreso/> (consulta del 4 de diciembre de 2019).

⁴⁸ Karla Ponce, “Estas fueron las 11 reformas que marcaron el gobierno de Peña Nieto”, *Excelsior*, 26 de noviembre de 2018, <https://www.dine.roenimagen.com/economia/estas-fueron-las-11-reformas-que-marcaron-el-gobierno-de-pena-nieto/104937> (consulta del 29 de junio de 2019).

tre los empresarios y el Estado: la fiscal, contra la que se opusieron, y la energética, la que más les interesaba. Esto no quiere decir que las demás reformas no hayan sido importantes para los empresarios, como la de telecomunicaciones, la laboral o la educativa, sin embargo, nos limitaremos a la fiscal y la energética por razones de espacio y por considerar que eran las más importantes para el empresariado.

La reforma fiscal de Peña Nieto

México es uno de los países latinoamericanos con ingresos tributarios más bajos de América Latina, si no se tienen en cuenta los derechos sobre la producción de hidrocarburos, y ocupa el último lugar en este rubro entre los países de la OCDE, ya que el último informe de este organismo lo sitúa en el lugar 36, con una proporción de los ingresos tributarios de 16.2% del PIB, en 2017.

Desde la segunda mitad del siglo xx ha habido varios intentos infructuosos de aumentar la recaudación fiscal en México,⁴⁹ pero se ha recurrido al petróleo como fuente de financiamiento, en lugar de realizar una reforma tributaria.

La última reforma fiscal fue la que promovió el gobierno de Enrique Peña Nieto a través de Luis Videgaray, secretario de Hacienda, discutida en la Cámara de Diputados y aprobada con algunos cambios por la Cámara de Senadores. La propuesta inicial pretendía aumentar la recaudación tributaria en 1.4% del PIB, en 2014, y llegar a 3%, en 2018. Los cambios introducidos por los diputados limitarían este aumento a 1.1% del PIB, en 2014, y a 2.7%, en 2018, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Sin mayoría en ninguna de las cámaras, el gobierno del PRI debió establecer una alianza con el PVEM, con Nueva Alian-

⁴⁹ Carlos Elizondo, "In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas", documento mimeografiado, México, Oxford, CIDE, Nuffield College, 1992.

za (Panal) y, sobre todo, con una parte de los senadores del PRD, a cambio de conceder mayores ingresos para la Ciudad de México, entonces bajo el gobierno de este último partido. En conjunto, la aprobación de la reforma, el 30 de octubre de 2013, que entraría en vigor en 2014, contó en el Senado con 73 votos a favor, mientras que la mayoría de los 50 votos en contra provino de los legisladores del PAN, quienes al final abandonaron la Cámara de Senadores, y de una fracción del PRD.

Los principales cambios en la reforma fiscal fueron la aprobación del aumento del impuesto al valor agregado (IVA) en las zonas fronterizas, del 11% al 16%, para homologarlo con el resto del país, con 68 votos a favor y 55 en contra, estos últimos principalmente del PAN.

También se aprobó cobrar una tasa del impuesto sobre la renta (ISR) de 32% a quienes tienen ingresos superiores a 750 000 pesos al año, de 34% a quienes perciben más de un millón de pesos y de 35% a quienes ganan más de tres millones de pesos.

Así mismo, se autorizó gravar con 8% los refrescos y los alimentos con alto contenido calórico (con más de 275 kilocalorías por cada cien gramos).

Igualmente, se aprobó reducir la deducibilidad de las prestaciones laborales adicionales al salario para las empresas y los individuos, del 100% que habían gozado hasta entonces, al 53%; es decir, hacer deducibles de impuestos sólo hasta este porcentaje, los apoyos en seguros de gastos médicos mayores, los vales de despensa y gasolina, la gratificación anual, las horas extras, la prima vacacional y dominical, la participación de los trabajadores en las utilidades, la despensa en especie, las guarderías, el seguro de vida, las actividades culturales y recreativas, la ayuda para transporte, la ayuda escolar y las becas, el fondo de ahorro, el fomento al deporte, los gastos funerarios y otras prestaciones menores.

Los diputados perredistas justificaron la alianza con el PRI argumentando que se trataba de una reforma social. También apoyaron el rechazo a algunos cambios propuestos por el go-

bierno, como la aplicación del IVA a la renta de casas, y se atribuyeron el aumento del ISR a quienes tuvieran ingresos superiores a 500 000 pesos.

La respuesta de los empresarios ante la iniciativa del presidente fue de crítica, en términos generales, al considerar que no contribuiría a la inversión, al crecimiento económico del país, a disminuir la informalidad y a aumentar la base de los contribuyentes.

Como en otras ocasiones, esa ley provocó polémica e inconformidad entre los empresarios organizados. Lo menos que esperaban de un gobernante respaldado por ellos y cercano a sus intereses, es que alentara una reforma que gravaría más los ingresos, a quienes ganan más, y ciertas comidas y bebidas con altas calorías.

Para ellos no fue una reforma hacendaria que permitiera simplificar el régimen fiscal, orientada a mejorar la competitividad y basada en la ampliación de la base de contribuyentes, sobre todo de un sector mayoritario que pertenece a la llamada economía informal o popular. Desde su perspectiva, se trató de una reforma recaudatoria que gravaba más los intereses del sector empresarial, inhibía la inversión y la generación de empleos y, por lo tanto, el crecimiento del país.

Algo que puede parecer sorprendente es que las mayores críticas no se dirigieran contra el aumento de los impuestos a los ingresos, sino a otros temas.

Los principales argumentos de los empresarios contra la reducción de la deducibilidad de las prestaciones es que ésta representa beneficios tangibles para los trabajadores, los cuales redundan en una ganancia para la economía. Además, que “a las empresas les permite, al poder deducir estas prestaciones, utilizar esa liquidez en otros aspectos, como inversión o contratación de empleo”. También se señaló que esa reducción precarizaría el mercado laboral y mermaría el poder adquisitivo del sector formal de la economía. Advirtieron que “el costo de esa reducción lo absorbieron algunas empresas,

otras los eliminaron y los trabajadores resultaron afectados”,⁵⁰ “Hay que incentivar las prestaciones legítimas que se entreguen para que haya más empresas dando prestaciones”, dijo Gustavo de Hoyos, presidente de la Coparmex.⁵¹ Por su parte, los representantes de la iniciativa privada de Nuevo León indicaron que las empresas más afectadas por la reducción de la deducibilidad eran las pequeñas y medianas, porque se restringía la deducibilidad de muchos gastos; además, indicaron, “las asociaciones civiles también resultarán afectadas porque se restringirán los donativos al bajarse la deducibilidad”. Por otra parte, advirtieron que la reforma daba la pauta para que muchos giros se mantuvieran en la informalidad, como los restaurantes y los médicos.⁵² Los organismos empresariales de Monterrey habían propuesto una reforma fiscal que consistía en ampliar la base de contribuyentes y consideraron que la enviada por el presidente al Congreso consistía en “cargarle más a los mismos”.⁵³ Sin embargo, uno de los aspectos que los empresarios consideraron positivo de la reforma fue la eliminación del impuesto empresarial a tasa única (IETU).

La principal oposición a la homologación del IVA en la frontera con Estados Unidos a la tasa del 16% provino del PAN, partido que tiene una parte de su electorado en esta región norteña. El argumento fue que no se deberían aumentar los impuestos cuando México padecía una desaceleración económica. Ernesto Cordero, líder del PAN en el Senado, afirmó que “en un momento donde se están perdiendo empleos en México, qué necesidad hay de quitarle recursos a las familias para dárselos al gobierno, qué necesidad de quitarle recursos a todos aquellos que abren fuentes de empleo”.

Entre los principales representantes de los empresarios que manifestaron su desacuerdo estuvieron Gustavo de Ho-

⁵⁰ Leticia Hernández, “¿A quién beneficia que sean deducibles al 100% las prestaciones laborales?”, *El Financiero*, 18 de diciembre de 2018.

⁵¹ *Loc. cit.*

⁵² Juan Antonio Lara, “Decepciona a empresarios de NL reforma fiscal”, *El Financiero*, 10 de septiembre de 2013.

⁵³ *Loc. cit.*

yos, presidente de la Coparmex; Juan Pablo Castañón, presidente del CCE; Claudio X. González, presidente del CMN, y Francisco Funtanet Mange, presidente de la Concamin, así como el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, CCIJ, y la Cámara de la Industria de la Transformación (Caintra).

Por su parte, la Coparmex propuso a todos los organismos empresariales del país realizar tres acciones frente a la reforma fiscal: 1) Solicitar al gobierno federal la integración de un grupo de alto nivel que analizara un auténtico proyecto de política fiscal, ya que ésta no podía “ni de lejos considerarse una reforma fiscal, si acaso, miscelánea”; 2) “Exigir la creación de un programa de apoyo a las fronteras –sobre todo a la del norte–, que resentirán en empleo y ventas la homologación del IVA a 16%”, 3) “Exigir y, en su caso, proponer mecanismos para reducir –lo ideal es desaparecer– la economía informal, para lo que se propone la emisión de una cédula que no sólo sirva como identificación, sino que tenga utilidad también para realizar trámites fiscales como una medida de control”. También se indicó que “cada centro empresarial en los estados es libre de publicar, como ha hecho ya en algunas entidades, las fotos y nombres de los legisladores que votaron a favor de la reforma fiscal, a pesar del llamado que hizo el coordinador de los legisladores del PRD, Silvano Aureoles, quien advirtió sobre posibles ‘atentados’ por esa práctica”.⁵⁴

Para principios de marzo de 2014, la reforma fiscal había originado cerca de 10 000 amparos de las empresas de distintos sectores y, según declaraciones de los empresarios, provocaría el despido de personal y la reducción o eliminación de prestaciones salariales. Sin embargo, estos amparos finalmente no prosperaron. Juan Pablo Castañón, presidente de la Coparmex (2012-2015), aclaró que las posturas de las empresas fueron diferentes: algunas estaban reduciendo

⁵⁴ Adrián Trejo García, “Quieren empresarios reforma fiscal en serio”, *El Financiero*, 5 de noviembre de 2013.

personal y cortando ciertas prestaciones salariales para poder absorber los nuevos costos; otras determinaron recurrir al amparo; otras más, cuando les resultaba viable, se esforzaban por absorber los gastos y evitar el despido. Las empresas más afectadas, según este representante de la Coparmex, fueron las que utilizan de manera intensiva la mano de obra y al mismo tiempo tienen muchas prestaciones, porque el costo laboral impacta mucho en el del servicio del bien que producen; esas empresas se verían afectadas hasta en un 30%. Tal es el caso de las empresas de *outsourcing* o subcontratación de servicios. Además de los efectos negativos para las empresas existentes, el dirigente empresarial consideró que este impuesto inhibiría la creación de nuevos proyectos productivos en algunos rubros de la economía.⁵⁵

En resumen, la reforma fiscal elevó las tasas máximas de ISR para las personas físicas y no las cambió para las empresas, creó diversos impuestos especiales y eliminó la tasa diferenciada del IVA en las fronteras pero, del mismo modo que durante la administración de Felipe Calderón, tampoco aplicó IVA a alimentos y medicamentos –hasta ahora exentos–, una idea que el PAN ha impulsado. Éste hizo campaña también para que las colegiaturas se mantuvieran exentas del pago del IVA, lo que sí consiguió.

La reforma fiscal tenía como propósito principal mejorar las finanzas públicas, más que promover un mayor crecimiento económico o atraer inversiones. Como resultado, sí se obtuvo una mayor recaudación, sobre todo en los primeros años. Entre 2013 y 2016, el crecimiento real de los ingresos tributarios fue de 58.4%, a una tasa promedio anual de 15.3%, mientras que el crecimiento promedio de la economía fue de sólo 2%. Esa mayor recaudación fiscal compensó la caída de los ingresos petroleros en el mismo periodo. Además, el aumento de la recaudación no provino principalmente del incremento en algunas tasas sino, sobre todo,

⁵⁵ Angélica Hernández, “Empresarios presentan 10 mil amparos ante reforma fiscal”, *El Financiero*, 5 de marzo de 2014.

de la ampliación de la base de contribuyentes, que pasó de 41 millones de personas físicas y morales a 61 millones. A precios de 2017, la recaudación significó 1.6 billones de pesos, equivalentes a cerca de 7.7% del PIB, más del doble de los tres puntos porcentuales que se esperaban.⁵⁶

Los empresarios y la reforma energética

Enrique Peña Nieto inició su mandato con un logro político: el Pacto por México, firmado por el PRI, el PAN y el PRD al día siguiente de asumir el poder. Este acuerdo político nacional pretendía tener una amplia cobertura para incidir sobre el Estado, la economía y la política, los derechos sociales y la participación de los ciudadanos en las políticas públicas. Del pacto se derivaron varias reformas, entre las más importantes, la educativa, la de telecomunicaciones, la laboral, la financiera, la fiscal y la energética. Esta última permitiría al gobierno avanzar en una de las aspiraciones de los grandes empresarios mexicanos y de las empresas transnacionales. Ninguno de los gobiernos anteriores, desde la expropiación petrolera, en 1938, había abierto de manera significativa los energéticos a la participación privada. Así, con esta reforma se abandonaba el último de los sectores en los que la explotación era exclusiva del Estado y con ello se rompía un tabú, lo que la convirtió en un hito histórico. Según el acuerdo, teóricamente, se promovería una reforma en la que los hidrocarburos se mantendrían como propiedad de la nación y serían manejados con transparencia, como una empresa corporativa que permitiera la ampliación de la exploración y la producción, así como la competencia en los procesos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos, en la que Petróleos Mexicanos (Pemex) no sería privatizada. Además, se dio “a Pemex la potestad para elegir qué zonas mantendría; esto

⁵⁶ Enrique Quintana, “Una reforma impopular pero efectiva”, *El Financiero*, 23 de noviembre de 2017.

es, Pemex fue el primero en acceder a la repartición del ‘pastel petrolero’ mexicano. Desde luego, con la enorme ventaja de ser poseedor del total de la información geológica sobre reservas”.⁵⁷

La modificación de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución abrió el sector energético a la participación de empresas privadas en exploración y producción a través de diversos tipos de contratos: servicios, utilidad compartida, producción compartida y licencias. Esto significa que el Estado estaría en capacidad de firmar contratos con empresas nacionales y extranjeras, que podrían explorar, explotar y transportar el petróleo. El mayor incentivo para los empresarios mexicanos era que se les permitiría participar en un negocio que, si bien tenía alto riesgo, también ofrecería la oportunidad de obtener grandes ganancias en la explotación, la extracción, la petroquímica, los servicios, la distribución, el almacenamiento, el gas y la electricidad.

El órgano regulador del sector que licitaría los contratos de asociación sería la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), mientras que la Secretaría de Energía (SE) definiría los lineamientos técnicos y contractuales de esas asociaciones, y la SHCP establecería las condiciones fiscales. En cuanto a su dimensión organizativa y política, en el Consejo de Administración de Pemex dejarían de participar los cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM).

Algunas de las interrogantes que surgieron sobre la reforma fueron si los cambios llevarían a una real transparencia, si podría elevarse la producción de hidrocarburos y reducir las importaciones de gasolina y gas, si podría asegurarse la protección del medio ambiente y si, con esta reforma, podrían atraerse inversiones a las aguas del Golfo de México, donde

⁵⁷ “La reforma energética, la participación privada y el descubrimiento gigante”, México, Unidad de Análisis Estratégico, Connection México Global, 2017, <http://www.connectionmexicoglobal.com/wp-content/uploads/2017/08/RE-Sierra-Oil-P.pdf>

están las principales reservas de petróleo nacional. Desde el principio aparecieron empresas mexicanas interesadas en participar activamente y en hacer negocios en el sector energético, como Alfa, Alpek, Cemex, Grupo Carso e ICA.⁵⁸

Aunque las actividades cruciales del sector energético han sido exclusivas del gobierno mexicano, desde antes de la reforma había empresas petroleras privadas con experiencia y negocios en el sector, porque proveían a Pemex de insumos para la producción.⁵⁹ Por ejemplo, el tamaulipeco José Ramiro Garza Cantú, propietario del diario *La Razón*, fundó el Grupo R desde 1960. Este ha participado en el desarrollo de yacimientos como Cantarell y Ku-Maloob-Zaap; desde 2003, opera un yacimiento de gas y, desde 2007, realiza inversiones para la perforación en aguas profundas.⁶⁰ Otra empresa con tradición en el sector petrolero es el Grupo Diavaz, fundado por los hermanos Luis y Óscar Vázquez Senties, en 1973, como una empresa de servicios de buceo para plataformas, con presencia en 13 estados. El fondo estadounidense Evercore, que maneja fondos de retiro, presidido por Pedro Aspe, es dueño de 20% de Diavaz. TAMSA (ahora Ternium Tenaris, empresa italo-argentina), desde sus inicios como empresa mexicana proveyó de tubos sin costura a Pemex. El Grupo Carso, de Carlos Slim, cuenta también con experiencia y vínculos con el sector petrolero a través de Swecomex, que construye plataformas para Pemex, y de Servicios Integrales GSM, que perfora pozos terrestres. Germán Larrea, de Grupo México, presta servicios de perforación desde 1959 a través de Perforadora México y en los últimos tres años invirtió 1200 millones de dólares en seis plataformas que renta a

⁵⁸ Leticia Robles de la Rosa, “PRD resquebraja Pacto por México; busca detener la reforma energética”, *Excelsior*, 29 de noviembre de 2019.

⁵⁹ Luis Miguel González, “Petroleras privadas mexicanas: ¿quién es quién?”, *El Economista*, 13 de julio de 2017, <https://www.economista.com.mx/opinion/Petroleras-PRIVADAS-mexicanas-quien-es-quien-2017-0714-0001.html>

⁶⁰ “Los 300 empresarios”, *Líderes Mexicanos*, <https://lideresmexicanos.com/300/jose-ramiro-garza-cantu-los-300/>

Pemex.⁶¹ Grupo Alfa, presidido por Armando Garza Sada, ha invertido en hidrocarburos fuera de México y esperaba la apertura del sector energético para participar. Otras empresas proveedoras de Pemex son ICA Flour Daniel, del Grupo ICA; Cotemar; Dragados Offshore de México; Demar Instaladora y Constructora; Constructora Subacuática Diavaz; DG-MGP Servicios de Integridad; Servicios Marítimos Campeche; ARB Arendal; Iberoamericana de Hidrocarburos; Servicios Múltiples de Burgos, y Grupo Eyya.⁶²

Con la apertura del sector energético, una treintena de empresas mexicanas (véase cuadro 2) obtuvieron la licitación en las dos primeras rondas.⁶³

CUADRO 2
Empresas mexicanas que obtuvieron adjudicaciones
en las rondas de licitación de 2017

<i>Nombre</i>	<i>Grupo</i>	<i>Ronda</i>
Sierra Oil & Gas	Sierra Oil & Gas	1
Petrobal	Grupo Bal	1
Diavaz	Grupo Diavaz	1
Desarrolladora Oleum	Desarrolladora Oleum	1
Marat International	Marat International	1
Constructora Tzaulan	Constructora Tzaulan	1
Consortio Manufacturero Mexicano	Consortio Manufacturero Mexicano	1
Grupo Diarqco	Grupo Diarqco	1

⁶¹ “Él es el petrolero ‘no. 1 de México’... después de Pemex”, *SIPSE.COM*, <https://sipse.com/mexico/reforma-energetica-grupo-diavaz-prepara-inversion-apertura-pemex-144951.html>

⁶² Noé Cruz Serrano, “Pemex favorece a 21 firmas proveedoras en el sexenio”, *El Universal*, 2 de mayo de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/pemex-favorece-21-firmas-proveedoras-en-el-sexenio>

⁶³ EY México, *Nueva era de la energía en México*, Ministerio Federal de Economía y Energía de la República Federal de Alemania /Secretaría de Energía de México, México, 2018, https://www.energypartnership.mx/fileadmin/user_upload/mexico/media_elements/reports/NuevaEraEnergiaMexico_ESP.pdf

CUADRO 2 (conclusión)
Empresas mexicanas que obtuvieron adjudicaciones
en las rondas de licitación de 2017

<i>Nombre</i>	<i>Grupo</i>	<i>Ronda</i>
Perfolat de México	Perfolat de México	1
Servicios de Extracción Petrolera Lifting de México	Servicios de Extracción Petrolera Lifting de México	1
Strata Campos Maduros	Strata BPS	1
Sistemas Integrales de Compresión	Grupo Nuvoil	1
Nuvoil	Nuvoil	1
Constructora Marusa	Constructora Marusa	1
Streel Serv	Grup Hosto	1
Constructora Hostotipaquillo	Desarrollo de Tecnología y Servicios Integrales	1
Desarrollo de Tecnología y Servicios Integrales Mercado de Arenas Sílicas	Mercado de Arenas Sílicas	1
Grupo R - Oil & Gas Company	Grupo R	1
Constructora y Arrendadora México	Constructora y Arrendadora México	1
Compañía Petrolera Perseus	Compañía Petrolera Perseus	1
Tonalli Energía	Grupo IDESA y Petrofrontera	1
Construcciones y Servicios Industriales Globales Pemex	Construcciones y Servicios Industriales Globales	1
Pemex 1	Pemex 1	1
Sierra Perote E&P	Sierra Perote E&P	2
Citla Energy E&P	Citla Energy E&P	2
Iberoamericana de Hidrocarburos	Monclova Pirineos Gas (México) y 2 Cobra Instalaciones y Servicios (España)	2
Servicios PJP4 de México	Servicios PJP4 de México	2
Jaguar Exploración y Producción	Grupo Topaz	2
SICOVAL MX	SICOVAL MX	2
Nuevas Soluciones Energéticas A&P	Nuevas Soluciones Energéticas A&P	2
Carso Oil & Gas	Carso Energy (Grupo Carso)	2
Newpek Exploración y Extracción	Grupo Alfa	2

* La CNH adjudica los servicios de comercialización de hidrocarburos en estado líquido y gaseoso.

Fuente: Ernst & Young (EY), con información del Gobierno de México y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), *Reservas de hidrocarburos en México, conceptos fundamentales y análisis*, 2018, y Gobierno de México y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), *Bóveda digital de contratos de la CNH*.

Estas empresas mexicanas ganadoras en las licitaciones presentan distintas características. Por una parte, están los intereses de algunos grandes grupos económicos de México, varios de ellos miembros del CMN. Los más destacados se consignan a continuación.

Petrobal, de Alberto Baillères (las industrias mineras Peñoles y Fresnillo, aseguradora GNP, El Palacio de Hierro, ITAM), quien contrató a Carlos Morales Gil como director general, un alto directivo de Pemex durante más de treinta años y que de 2004 a 2014 fue director de Pemex Exploración y Producción, la unidad más importante de Pemex. Jaguar, del Grupo Topaz (con intereses en el sector energético, educativo e inmobiliario, dirigido por Dionisio Garza Sada, hijo de Dionisio Garza Medina, expresidente del Grupo Alfa. Carso Oil & Gas, fundada en 2014, forma parte de Carso Energy (Grupo Carso), de Carlos Slim, y opera en exploración y producción, perforación y arrendamiento de plataformas. Newpek, del Grupo Alfa, presidido por Armando Garza Sada, es una empresa del sector energético, en especial en exploración y desarrollo del petróleo y gas natural, principalmente en Estados Unidos y México.

Existe otro grupo de empresas que se relacionaron con Pemex, ya sea como proveedoras desde hace muchos años o como productoras del hidrocarburo. Algunas de éstas nacieron a pequeña escala en las regiones petroleras y otras fueron creadas por directivos de Pemex que aprovecharon su conocimiento y redes sociales y políticas. A continuación, las mencionamos:

Diavaz, presidida por Luis Vázquez, empezó hace cuarenta años como una pequeña empresa de servicios de buceo para plataformas y llegó a tener 500 buzos. Diavaz es el mayor productor nacional de petróleo después de Pemex y uno de los principales proveedores en México de servicios al sector petrolero para trabajos de buceo, construcción, mantenimiento y modernización de plataformas y ductos, exploración, perforación y producción de petróleo, y operación y distribución de gas. Sus tres divisiones (operaciones marinas, ex-

ploración y producción, y gas) sumaron en 2014 cerca de 1200 millones de dólares en ventas.⁶⁴

Sistemas Integrales de Compresión forma parte del Grupo Nuvoil, presidido por el empresario veracruzano Mariano Hernández Palmeros, quien ha sido gestor y representante de compañías internacionales que desarrollan proyectos tecnológicos para la industria del petróleo y gas, entre ellos, la planta de mecanismo de desarrollo limpio Tres Hermanos, ubicada en Poza Rica, Veracruz; el proyecto piloto de una planta de inyección de aire, ubicada en Villahermosa, Tabasco; el sistema de compresión de gas amargo sobre una plataforma autoelevable tipo *jack up*, en el campo Cantarell, en el Golfo de México, y el desarrollo y operación de sistemas artificiales de producción. Las empresas Diverse Energy Systems LLC, en propuesta conjunta con Grupo Exsen, Tinglo y Sistemas Integrales de Compresión, todas integrantes del Grupo Nuvoil, participaron en la licitación del contrato denominado “Servicio integral de bombeo hidráulico para pozos de aceite en la región norte”. Sistemas Integrales de Compresión se hizo acreedora a una inhabilitación de casi un año porque “no informó a Pemex que la empresa Diverse Energy Systems se declaró en quiebra, lo que es causal de rescisión de contrato”.⁶⁵

Constructora Marusa es una empresa con sede en Tabasco que participa desde hace treinta años en el sector de petróleo y gas, donde ofrece servicios de construcción relacionados con obras electromecánicas en ductos, vías de acceso y pavimentación, y obras civiles, como cercado perimetral y estructuras de soporte de ductos. En 2015, Constructora Marusa se adjudicó una licitación por el bloque Benavides Primavera en Nuevo León, México, como parte

⁶⁴ “Él es el petrolero...”, *op. cit.*

⁶⁵ J. Jesús Rangel M., “Prácticas ilegales por contratos de Pemex”, *Milenio*, 29 de diciembre de 2016, <https://www.milenio.com/opinion/jesus-rangel/estira-afloja/practicas-ilegales-por-contratos-de-pemex>

de Consorcio Petrolero 5M del Golfo, junto con Sistemas Integrales de Compresión y Nuvoil.⁶⁶

Servicios de Extracción Petrolera Lifting de México, con sede en Ciudad del Carmen, Campeche, es filial del proveedor de servicios costa afuera Cotemar.⁶⁷ Dirigida por Alejandro Villarreal Martínez y propiedad de Mario Dávila Dávila y María Cristina Lobo Morales, construye viviendas, ductos, y plataformas; presta servicios de hospedaje y alimentos, y renta lanchas y buques. Ha sido objeto de controversias porque es una de las empresas que ha logrado más convenios directos de Pemex en los últimos tres sexenios, así como por los accidentes que han ocurrido en algunas de sus obras. En el sexenio de Peña Nieto se le otorgaron contratos por cerca de 44 340 millones de pesos.⁶⁸

El Grupo IDESA, con raíces en grupos empresariales y políticos de mediados del siglo xx, fue fundado por Pascual Gutiérrez Roldán, un cercano colaborador del presidente Adolfo López Mateos y director general de Pemex, de 1958 a 1964. Actualmente, al grupo, dirigido por su hijo Guillermo Gutiérrez Saldívar, le interesa no sólo el petróleo, sino también sus derivados. IDESA es la socia mexicana (minoritaria) de la empresa brasileña Braskem, filial de Odebrecht, con la que participa en Etileno XXI, un complejo petroquímico de 4720 millones de dólares, ubicado en Coatzacoalcos, Veracruz, y el más grande construido en México en los últimos treinta años, y produce polietileno y

⁶⁶ “Constructora Marusa, SA de CV (Constructora Marusa)”, BNameicas, <https://www.bnamericas.com/es/perfil-empresa/constructora-marusa-sa-de-cv-constructora-marusa>

⁶⁷ Servicios de Extracción Petrolera Lifting de México, SA de CV (Servicios de Extracción Petrolera Lifting de México), BNameicas, <https://www.bnamericas.com/es/perfil-empresa/servicios-de-extraccion-petrolera-lifting-de-mexico-sa-de-cv-servicios-de-extraccion-petrolera-lifting-de-mexico>

⁶⁸ Rubén Zermeño, “Cotemar, empresa consentida y polémica”, *Reporte Índigo*, 12 de julio de 2018.

otros derivados que son la materia prima de muchas industrias.⁶⁹

En el debate electoral del 12 de junio, el candidato José Antonio Meade denunció que la familia política de Javier Jiménez Espriú, colaborador cercano de López Obrador y actual secretario de Comunicaciones y Transportes, e incluso su esposa, son socios de IDESA, a su vez socia de Braskem, la filial de Odebrecht que participa en el mencionado complejo Etileno XXI. Jiménez Espriú respondió que su suegro fue el propietario de IDESA y reconoció que su esposa posee acciones, pero se deslindó de toda relación con el caso Odebrecht.⁷⁰

Además de las mexicanas, diversas empresas extranjeras obtuvieron licitaciones para participar en la industria petrolera (véase el cuadro 3). El país con más empresas que ganaron licitaciones es Estados Unidos (8), seguido del Reino Unido (4) y después Colombia (3). Les siguen Canadá (2), China (2) y Holanda (2) y, finalmente, Alemania (1), Argentina (1), España (1), Francia (1), Italia (1), Japón (1), Malasia (1), Noruega (1) y Rusia (1). Algunas de estas empresas figuran entre las más grandes e importantes de sus países. Una característica relevante de varias de ellas es que provienen no sólo de los países más desarrollados, sino que en algunos casos tienen su sede en países emergentes, como Argentina, China, Colombia y Malasia.

En 2018, y a tres años de haberse aprobado la reforma, según el titular de la Secretaría de Energía, se habían firmado inversiones por más de 82 327 millones de dólares en proyectos de exploración, extracción de hidrocarburos, sísmica para exploración, gasoductos y energía limpia. En el marco

⁶⁹ Zacarías Ramírez Tamayo, “Grupo IDESA, tras un mercado energético de 2500 mdd”, *Forbes*, 20 de octubre de 2016, <https://www.forbes.com.mx/grupo-idesa-tras-un-mercado-energetico-de-2500-mdd/>

⁷⁰ “La familia política de Javier Jiménez Espriú, colaborador de AMLO, es socia de filial de Odebrecht”, *Vanguardia.mx*, 13 de junio de 2018, <https://vanguardia.com.mx/articulo/la-familia-politica-de-javier-jimenez-espriu-colaborador-de-amlo-es-socia-de-filial-de>

de siete licitaciones realizadas, se firmaron 72 nuevos contratos con inversiones por 59 000 millones de dólares “y no hay ni una sola impugnación o queja de empresas participantes”. Además, estaban previstas las subastas en energía limpia y tres licitaciones petroleras. El propio secretario informó sobre la diversificación del mercado petrolero, con treinta nuevas marcas de gasolineras, seis de las cuales son internacionales y 24 mexicanas, con lo que –según dijo– los consumidores ya podrían elegir entre distintos precios, calidad y marcas de gasolinas, al ya no haber un precio único de combustible para todo el país.⁷¹

Es cierto que estas inversiones requieren de mucho tiempo para desarrollarse y mostrar resultados económicos y sociales. Sin embargo, en 2018 se hizo una encuesta entre 900 empresarios para evaluar los resultados de la reforma energética a cuatro años de su aprobación;⁷² sus resultados indicaron que seis de cada diez consideraron que la reforma había afectado de manera negativa la competitividad de sus empresas, de acuerdo con el reporte *Perspectivas de la Alta Dirección en México 2018*, elaborado por la consultora KPMG. Para un socio líder nacional de asesoría de la consultora que hizo el estudio, esta respuesta de los empresarios “no es razonable con base en las inversiones que se han comprometido en México por más de 160 000 millones de dólares”. El principal reclamo de los empresarios y, en general, de la población, es que los aumentos en el precio de la gasolina y el estancamiento de las tarifas eléctricas han afectado los negocios y los gastos de las familias.

⁷¹ “Inversiones en el sector energético en México superarán los 100,000 mdd en 2018”, *Economiahoy.mx*, 9 de enero de 2018, <https://www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/8856227/01/18/Inversiones-en-el-sector-energetico-en-Mexico-superaran-los-100000-mdd-en-2018.html>

⁷² Arturo Solís, “La reforma energética tuvo impacto negativo: empresarios”, *Forbes*, 18 de abril de 2018.

CUADRO 3
Empresas extranjeras que lograron adjudicaciones
en las rondas de licitación de 2017

<i>País</i>	<i>Nombre</i>	<i>Grupo</i>	<i>Ronda</i>	
Alemania	Deutsche Erdöl AG	L1 Energy	2	
Argentina	E&P Hidrocarburos y Servicios	Pan American Energy LLC	1	
Canadá	Renaissance Oil Corp	Renaissance Oil Corp	1	
	Sun God Energía de México	Sun God Resources	2	
China	China Offshore Oil Corporation E&P México	CNOOC	1	
	Shandong Kerui Oilfield Services Group	Kerui Group	2	
Colombia	Industrial Consulting	Industrial Consulting	1	
	Ingeniería Construcciones y Equipos Conequijos	Conequijos	1	
	Ecopetrol	Ecopetrol	2	
España	Repsol Exploración México	Repsol	2	
Estados Unidos	American Oil Tools	American Oil Tools	1	
	Chevron Energía de México	Chevron Corporation	1	
	ExxonMobil Exploración y Producción México. Fieldwood Energy LLC	ExxonMobil	1	
	Fieldwood Energy LLC	Fielwood Energy	1	
	gx Geoscience Corporation	ION Geophysical	1	
	Murphy Worldwide	Murphy Oil Corporation	1	
	Roma Energy Holdings	Roma Energy Holdings	1	
	Verdad Exploration Mexico LLC	Verdad Oil and Gas	2	
	Francia	Total	Total	1 y 2
	Holanda	Canamex Dutch	Canamex Resources	1
Shell Exploración y Extracción de México		Royal Dutch Shell	2	
Italia	Eni International	Eni International	1 y 2	
Japón	Inpex Corporation	Inpex Corporation	1	
Malasia	PETRONAS Carigali International	PETRONAS	1 y 2	
Noruega	Statoil E&P México	Statoil ASA	1	
Reino Unido	BP Exploración México	BP Global	1	
	Ophir México	Ophir Energy	1	
	Premier Oil	Premier Oil	1	
	Capricorn Energy	Cairn	2	
Rusia	Lukoil Overseas Netherlands	Lukoil	2	

* La CNH adjudica los servicios de comercialización de hidrocarburos en estado líquido y gaseoso.

Fuente: Ernst & Young (EY), con información del Gobierno de México y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), *Reservas de hidrocarburos en México, conceptos fundamentales y análisis*, 2018, y Gobierno de México y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), *Bóveda digital de contratos de la CNH*.

De hecho, en esta consulta la reforma mejor calificada por los empresarios en cuanto su impacto en la competitividad de sus empresas fue la de telecomunicaciones (74% positivo), seguida de la laboral y la financiera (51%), la educativa (49%), la energética (42%) y, finalmente, la fiscal (26%).

En septiembre de 2018, después de su triunfo electoral, López Obrador, acompañado del futuro director general de Pemex, Octavio Romero, y de la futura secretaria de Energía, Rocío Nahle, invitó exclusivamente a los empresarios mexicanos del sector petrolero a una reunión en Villahermosa Tabasco. Unos días antes, Nahle había dado a conocer que del presupuesto de Pemex se destinarían 135 000 millones de pesos para exploración y perforación, 55 000 millones a la construcción de la primera etapa de la nueva refinería de Dos Bocas y 5000 millones para las seis refinerías en operación: Francisco I. Madero, en Ciudad Madero, Tamaulipas (fundada en 1914); Salamanca, Guanajuato (1950); Minatitlán, Veracruz (1956); Tula, Hidalgo (1976); Cadereyta, Nuevo León (1979), y Salina Cruz, Oaxaca (1979). Entre los asistentes estuvieron Miguel Alemán Magnani, de Grupo Galem; José Ramiro Garza Vargas, de Grupo R; Adolfo del Valle, de Perforadora Latina; la familia Lobo, del Grupo Protexa; Guadalupe Philips, de ICA; Luis Vázquez, del Grupo Diavaz; Patricio Álvarez Murphy, de Perforadora Central, y Carlos Slim, de Operadora CICSA. En cambio, no se convocó a la reunión a las empresas petroleras transnacionales. Además, es de señalarse que tampoco estuvieron presentes Alberto Baillères (Petrobal), Germán Larrea (Perforadora México), María Cristina Lobo Morales y su marido, Mario Dávila Dávila (Cotemar), con quienes el candidato a la presidencia había tenido enfrentamientos.

En esa reunión, López Obrador pidió a los empresarios que lo ayudaran a reactivar la producción petrolera del país, que estaba en crisis, ya que había pasado de 3.4 millones de barriles diarios, en 2004, a 1.8 millones, en 2018. La idea era reactivar la producción de crudo y, por

lo pronto, llegar a 2.4 millones de barriles diarios para finales de 2019.⁷³

Más adelante, ante la incertidumbre sobre el futuro del sector energético en el marco de la nueva administración, un grupo de empresarios visitó a López Obrador en Palacio Nacional poco después de que asumiera el cargo de presidente.⁷⁴ El grupo en su conjunto salió optimista de la reunión.⁷⁵ Todos los empresarios coincidieron en que la reunión había sido muy positiva y que estaban dispuestos a invertir y trabajar con Pemex y la Secretaría de Energía para aumentar la producción de crudo. Comentaron que estaban trabajando en contratos de exploración y de desarrollo. Sobre su certidumbre en relación con los contratos a futuro, consideraron que el presidente de México había sido muy claro: en la medida en que las empresas cumplieran con sus contratos, el Estado continuaría ayudando y apoyando para que sus inversiones tuvieran buen término. Enfatizaron el completo respaldo del presidente y de su equipo de trabajo para el éxito de estos proyectos y el bien de México; también manifestaron su apoyo en todo a López Obrador, siempre y cuando fuera para beneficio del país.

En el tema del petróleo los empresarios nacionales y el capital extranjero tienen posiciones diferenciadas. Los que

⁷³ Mario Maldonado, “Los mensajes de AMLO a los petroleros”, *El Universal*, 12 de septiembre de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/columna/mario-maldonado/cartera/los-mensajes-de-amlo-los-petroleros>

⁷⁴ Entre los principales empresarios estuvieron Miguel Alemán Magaña, presidente del Consejo de Interjet; Olegario Vázquez Aldir, de Grupo Ángeles; Alberto de la Fuente, director general de Shell México, quien acudió a la reunión como presidente de la Asociación Mexicana de Empresas de Hidrocarburos (AMEXHI); Carlos Hank González, presidente de Grupo Financiero Banorte; Bernardo Gómez, vicepresidente de Televisa; Ricardo Salinas Pliego, presidente de Grupo Salinas; Miguel Rincón, de Biopappel, y Miguel A. Loya, presidente de Vitol.

⁷⁵ Rocío Méndez, “Redoblarán empresarios esfuerzos e inversiones en el sector energético”, *MVS Noticias*, 16 de enero de 2019, <https://mvs-noticias.com/noticias/nacionales/redoblaran-empresarios-esfuerzos-e-inversiones-en-el-sector-energetico/> (consulta del 15 de junio de 2019).

han conseguido las licitaciones están invirtiendo, aunque no al ritmo esperado, y no hay ninguna señal de que la reforma energética vaya a revertirse. Algunos de los empresarios que tuvieron enfrentamientos con López Obrador y que tienen licitaciones han estado buscando un acercamiento con él, como Alberto Baillères, quien durante la campaña electoral trató de que el personal que trabaja en sus empresas no votara por el candidato de Juntos Haremos Historia pero que, después de su triunfo le envió una carta de respaldo en relación con la misiva de López Obrador a Trump, en la que responde a la amenaza de imponer aranceles a productos mexicanos. Después de felicitarlo y expresarle su apoyo y simpatía, Baillères le dice que “tanto el contenido, como el tono de su carta, con dignidad y decoro, muestran el carácter de un jefe de Estado que sabe defender los intereses de nuestro querido México de una manera constructiva. Le envió un cordial saludo, y afectuoso y respetuoso abrazo”.⁷⁶ Otras expresiones de los grandes empresarios tuvieron el mismo sentido. De cualquier forma, el curso que tome la política petrolera “nacionalista” del nuevo gobierno y la controvertida construcción de la refinería de Dos Bocas serán temas importantes para las relaciones con los empresarios.

Contrastes en las apreciaciones empresariales sobre el desempeño del gobierno de Enrique Peña Nieto

Las posiciones de los empresarios ante el desempeño del gobierno de Enrique Peña Nieto y las relaciones con su gobierno son diferenciadas y dependen de las actividades económicas a las que se dedican, de su tamaño, de la región en la que se ubican, de la generación a la que pertenecen, de sus preferencias políticas y de muchos otros factores.

⁷⁶ Stephanie Cuevas, “Baillères felicita a López Obrador por carta a Trump sobre aranceles”, *El Financiero*, 3 de junio de 2019.

Si se contrasta el caso de los pequeños y de los grandes empresarios podremos observar algunas diferencias. En relación con las micro-, pequeñas y medianas empresas, Peña Nieto contrajo tres compromisos de campaña que firmó ante notario; al inicio de su mandato ordenó que se implementaran tres medidas que facilitarían la participación de estas empresas en las compras de la administración pública federal, para promocionarlas como proveedoras de empleo: 1. Otorgar créditos de la banca de desarrollo para mujeres emprendedoras. 2. Crear el Instituto Nacional del Emprendedor para el Crédito, Formación y Capacitación de los Emprendedores (Inadem), con el objetivo de instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y a las micro-, pequeñas y medianas empresas, apoyando su capacidad de innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional. 3. Crear un fondo de 1000 millones de pesos anuales, con créditos blandos y programas de apoyo concurrentes para permitir a las Mipymes incorporar tecnologías de la información y comunicación en sus procesos. El propósito de este fondo sería incentivar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial mediante el fomento a la productividad e innovación en las Mipymes ubicadas en sectores estratégicos.

Respecto a esta última promesa, representantes de pequeñas empresas consideran que no se cumplió porque los recursos destinados al fortalecimiento de las Mipymes fueron decreciendo año con año y cayeron hasta en 50%. El presidente de la Asociación Latinoamericana de Micros, Pequeños y Medianos Empresarios (Alampyme), Alejandro Salcedo, declaró que en el sexenio de Peña Nieto “las micro, pequeñas y medianas empresas tuvimos muchos problemas. Hubo cierres de negocios por la cuestión económica, la inseguridad y por falta de créditos y de apoyos reales. Nosotros calculamos que durante todo este sexenio cerraron más de 350 000 pequeños negocios y eso dejó un déficit de

más de un millón de empleos directos”.⁷⁷ El mismo empresario denunció que los apoyos del gobierno de Peña Nieto a través del Inadem sólo beneficiaron a un pequeño grupo de negocios y que la mayoría de los recursos se canalizaron más a las empresas medianas, en lugar de las micro- y pequeñas. En sus palabras: “Realmente fue un programa que hizo el presidente Peña Nieto sólo para beneficiar a sus cuates empresarios”.⁷⁸

Los principales problemas que los dirigentes de las pequeñas y medianas empresas observaron durante el sexenio fueron: la falta de difusión de los apoyos que el gobierno otorga a los empresarios a través de Inadem; la creación de programas que terminan siendo instrumentos políticos; los apoyos del gobierno, que son difíciles de conseguir y se necesitan casi padrinos para obtenerlos; las reglas de operación de los programas federales, que parecen estar hechas para desalentar las solicitudes; el sector de las Pymes, que no puede acceder a los contratos que otorga el gobierno, debido a los requisitos que deben presentar, los cuales sólo las grandes corporaciones cumplen; aunque las licitaciones estén abiertas a todas las empresas, para una Pyme es más difícil cumplir con los trámites e incluso se advierte que algunos servidores públicos transmiten información a las grandes empresas de manera ilegal; a los empresarios no se les involucra en políticas públicas, por lo que no se les toma en cuenta.⁷⁹

⁷⁷ “Micro, pequeñas y medianas empresas, olvidadas en el gobierno de EPN”, *Polemón*, 11 de septiembre de 2018, <https://polemon.mx/micro-pequenas-y-medianas-empresas-olvidadas-en-gobierno-de-epn> (consulta del 9 de junio de 2019).

⁷⁸ *Loc. cit.*

⁷⁹ Alejandro Salcedo, presidente nacional de la Asociación Latinoamericana de Micros, Pequeños y Medianos Empresarios (Alampyme), calcula que durante este sexenio se han cerrado más de 350 000 micro- y pequeñas empresas por falta de créditos, de apoyos de programas públicos, por la sobrerregulación que existe en la apertura de negocios y por el tema de la inseguridad con el cobro y derecho de piso. Véase “Con Peña Nieto cerraron 350 mil empresas chicas; se dedicó a las grandes, acusan”, *Vanguardia.mx*, 2 de septiembre de 2018, <https://vanguardia.mx>.

Uno de estos dirigentes considera que si se destinara un 20% de las compras del gobierno a la planta productiva local, se tendría una reactivación muy importante. También hay empresarios, como Alfredo Neme Martínez, presidente del Consejo Nacional de la Alimentación, que consideran que algunos grandes problemas son la corrupción y la burocracia en los distintos trámites que deben realizar las empresas para cumplir con la normatividad. Para la Alampyme, en el sexenio de Peña Nieto la participación de las Pymes en los contratos del gobierno fue escasa o casi nula.⁸⁰

En el otro lado del espectro de las organizaciones, para el CCE,⁸¹ el sexenio de Peña Nieto dejó un legado de activos que es importante preservar.⁸² Según su presidente, Juan Pablo Castañón, entre los principales logros estuvieron las reformas estructurales, destacadamente la apertura de los mercados energético y de telecomunicaciones. En cuanto a la reforma a la Ley Federal del Trabajo, se reconoce una mejora en la eficiencia de la regulación laboral, así como haber incrementado el ingreso de los trabajadores, elevando el poder adquisitivo del salario en 17% con respecto a 2012; en materia de competencia, desde su perspectiva, la economía se benefició

com.mx/articulo/con-pena-nieto-cerraron-350-mil-empresas-chicas-se-dedico-las-grandes-acusan (consulta del 21 de febrero de 2020).

⁸⁰ “Para la Alampyme, que integra a más de 17 mil micro y pequeños empresarios del país, las grandes firmas utilizan todos los recursos para favorecerse de los mecanismos del SAT, que de 2007 a 2015 perdonó a 7 mil 885 personas y empresas un monto de 172 mil 335 millones de pesos”. Véase Guadalupe Fuentes López, “Peña y Calderón perdonaron de impuestos a los multimillonarios, y a menos del 1% de los chiquitos”, *Sin Embargo*, 22 de octubre de 2019, <https://www.sinembargo.mx/22-10-2019/3662042>

⁸¹ Para un acercamiento al Consejo Coordinador Empresarial, puede consultarse Matilde Luna y Ricardo Tirado, *El Consejo Coordinador Empresarial. Una radiografía*, Proyecto Organizaciones Empresariales en México, Cuaderno de Investigación 1, México, IIS / FCPYS, UNAM, 1992.

⁸² “Peña Nieto deja México estable económicamente: empresarios”, *Forbes*, 25 de noviembre de 2018, <https://www.forbes.com.mx/empresarios-destacan-que-pena-nieto-deja-mexico-estable-en-economia/> (consulta del 9 de junio de 2019).

de un organismo regulador más independiente y fuerte. También se reconoce que se lograron reducir las barreras de entrada y los costos de transacción, sobre todo para miles de pequeños y medianos empresarios.

Un logro muy apreciado por estos empresarios es haber dejado un país estable en materia económica, con inflación promedio controlada y también estable, y un equilibrio fiscal responsable, lo que permitió el crecimiento de la economía durante 35 trimestres consecutivos.

Sin duda, el CCE se sintió cercano al gobierno de Peña Nieto, ya que en varias de las evaluaciones públicas del sexenio se emplea el plural de autoría para referirse a los logros, por ejemplo: “Gracias al trabajo del gobierno, legisladores y empresarios, sumamos esfuerzos para que México hoy tenga un mejor clima de negocios, con menores trámites y reglas claras para los inversionistas y emprendedores”.⁸³

En el contexto de las posturas de otros países y actores que cuestionan el libre comercio y establecen barreras proteccionistas, el CCE recalcó su beneplácito por que el gobierno de Peña Nieto reafirmara su apuesta por un modelo de apertura económica, lo que habría quedado de manifiesto con la renovación y modernización de los acuerdos comerciales con el mundo, como la firma del Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), el TLCUEM y el T-MEC, además de fortalecer los mecanismos de cooperación con la Alianza del Pacífico.

Aunque, en su conjunto, la entidad que representa a todas las organizaciones empresariales reconoce muchos logros del gobierno de Peña Nieto y su balance general es positivo, no deja de señalar también sus límites y muchos problemas.⁸⁴ Para empezar, la persistencia del bajo creci-

⁸³ Consejo Coordinador Empresarial, CCE, “Un balance de cara a la transmisión de poderes en el ejecutivo” (comunicado), México, CCE, 25 de noviembre de 2018, <https://www.cce.org.mx/un-balance-de-cara-a-la-transmision-de-poderes-en-el-ejecutivo/>

⁸⁴ *Loc. cit.*

miento de la economía y las diferencias regionales y sectoriales que dividen a los mexicanos, sobre todo en el sur y sureste, donde esta organización cúpula admite que la pobreza sigue manifestando niveles intolerables. También reconoce que a pesar de los esfuerzos, el país no ha logrado brindar oportunidades de empleo y desarrollo para millones de mexicanos. Sin embargo, en ningún momento el CCE alude al tema de las desigualdades socioeconómicas. Para esta organización cúpula, acelerar un crecimiento económico incluyente es uno de los mayores retos del futuro, ya que, desde su perspectiva, es el empleo el que podrá sacar a las personas de la pobreza. Y ese crecimiento sólo podrá darse si se logra fomentar la inversión y el desarrollo de las empresas, puesto que, desde su visión, son las únicas que generan riqueza y empleo de manera sustentable.

Un tema importante que apareció durante el sexenio de Peña Nieto fue un conflicto de interés que involucró al presidente y a un grupo empresarial de la industria de la construcción: el caso de la “Casa Blanca”. Sobre este acontecimiento no se conoce la posición de las organizaciones empresariales, pero es de suponer que influyó en su percepción y distanciamiento del presidente, sobre todo de la Coparmex.⁸⁵ En México es conocido históricamente que una de las mayores fuentes de corrupción entre algunos miembros de la clase política y ciertos miembros del sector empresarial es el otorgamiento de concesiones y contratos a empresas a cambio de compensaciones económicas.

⁸⁵ En un programa radiofónico, el presidente de la Coparmex, Gustavo de Hoyos, declaró que “si a Peña Nieto lo marcó ‘la Casa Blanca’, Texcoco marcará el sexenio del presidente López Obrador”. Véase “Si a EPN lo marcó la casa blanca, Texcoco marcará el sexenio de AMLO: Coparmex”, 30 de octubre de 2018, <http://diariotiempo.mx/economia/si-a-epn-lo-marco-la-casa-blanca-textcoco-marcara-el-sexenio-de-amlo-coparmex/>

La periodista Carmen Aristegui y su equipo hicieron pública, el 9 de noviembre de 2014, una investigación en la que mostraron que el presidente Enrique Peña Nieto incurrió en un conflicto de interés porque su esposa, Angélica Rivera, adquirió una residencia valuada en siete millones de dólares a una empresa del Grupo Higa, que había ganado contratos de obras cuando Peña Nieto fue gobernador del Estado de México (2005-2011) y que durante su gestión presidencial obtuvo, junto a otros consorcios, la licitación del tren rápido México-Querétaro.⁸⁶ En respuesta, Angélica Rivera hizo público un video en el que expresó que la compra había sido realizada con sus ahorros como actriz de Televisa y que vendería el inmueble para evitar que fuera pretexto para ofender y difamar a su familia. A su vez, la reacción del presidente fue cancelar la licitación de la construcción del tren rápido (en la que participaría el Grupo Higa y una empresa china) y ordenar una investigación a cargo del titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP), quien concluyó que no había conflicto de interés porque la casa había sido adquirida por Angélica Rivera con su patrimonio exclusivo proveniente de su carrera como actriz. Poco después de la denuncia de Aristegui, el diario *The Wall Street Journal* publicó un artículo en que vinculaba a Luis Videgaray, secretario de Hacienda del gobierno de Peña Nieto, con la compra de una casa en Malinalco a la empresa Bienes Raíces H&G, de Juan Armando Hinojosa, propietario del Grupo Higa. Videgaray respondió que la compra era legal y que no había habido conflicto de interés porque la transacción la había realizado cuando aún no tenía un cargo público. Aunque ambos casos fueron legalmente desestimados, influyeron, junto con otros factores, en el declive progresivo de la imagen del presidente entre muchos empresarios y, en general, entre los ciudadanos, y pudo haber influido, habría que comprobarlo, en que Luis

⁸⁶ “La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)”, Aristegui Noticias, 9 de noviembre de 2014, <https://aristeguinoicias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

Videgaray no fuera candidato del PRI a la presidencia de la República.

También el *affaire* Odebrecht⁸⁷ tuvo un fuerte impacto en Peña Nieto y en miembros de su equipo, y contribuyó a deteriorar su imagen en la opinión pública y en una parte de los empresarios. Emilio Lozoya, uno de sus colaboradores cercanos, quien participó como coordinador de asuntos internacionales de su campaña electoral y después ocupó el cargo de director general de Pemex, según diversas investigaciones –entre ellas, la de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, impulsada por un grupo de empresarios–, habría recibido sobornos de Odebrecht y adquirido para él y su familia propiedades en la Ciudad de México, Ixtapa y Ginebra. Hasta diciembre de 2019, Lozoya estaba prófugo, fue inhabilitado por diez años para ejercer la función pública y sus cuentas fueron congeladas. También se abrió una investigación sobre supuestos delitos en la campaña presidencial 2011-2012 del entonces candidato Peña Nieto; sin embargo, la investigación fue archivada porque la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales declaró: “[...] determino formalmente que no hay delito que perseguir [...], ya que los probables ilícitos han prescrito”, pero se mantendrá abierta la indagatoria sobre posibles delitos electorales cometidos a partir de 2014.⁸⁸

Según la SFP, la constructora brasileña Odebrecht incurrió en presuntos actos de corrupción para obtener ventajas en obras que le fueron adjudicadas de forma directa en la

⁸⁷ La trama de corrupción consistía en la entrega de sobornos de Odebrecht o subsidiarias de la constructora brasileña, para obtener contratos en el gobierno. Véase Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, “¿Quién es Sergio Moro?”, *YouTube*, 31 de julio de 2017, https://www.youtube.com/watch?v=1l_K1tezcIg

⁸⁸ “Cierran investigación sobre financiación de Odebrecht a campaña de Peña Nieto”, *EFE*, 20 de junio de 2019, <https://www.efe.com/efe/america/mexico/cierran-investigacion-sobre-financiacion-de-odebrecht-a-campana-pena-nieto/50000545-4005600> (consulta del 6 de diciembre de 2019).

refinería de Tula, Hidalgo. En estos sobornos está implicado –y fue detenido– el empresario siderúrgico Alonso Ancira, presidente de Altos Hornos de México, quien vendió en 2014 con sobreprecio una empresa de fertilizantes a Pemex.⁸⁹ Altos Hornos estaría detrás de sobornos millonarios pagados por Odebrecht a políticos mexicanos.

Entre las principales limitaciones que el CCE observa durante este sexenio están los niveles récord de inseguridad y violencia, y la debilidad del Estado de derecho que ha vivido México, por lo que Castañón advierte que “México no puede crecer económicamente si el clima de negocios está enrarecido por la delincuencia y la impunidad”. El 20 de enero de 2015, el CCE publicó un desplegado dirigido a los representantes de los tres poderes de la Unión en los tres órdenes de gobierno que dice: “Condenamos enérgicamente las agresiones en contra del sector empresarial y sus organizaciones, así como los bloqueos de carreteras y casetas que han sucedido en varias zonas del país”.⁹⁰ También se hace notar el contraste entre, por una parte, la existencia de un ambiente de libertad de expresión y libertades individuales que abonarían a la madurez de la democracia mexicana, y por la otra, la dificultad de las instituciones para hacer cumplir el marco legal, lo que habría provocado una profunda crisis de confianza en la autoridad y las instituciones. También se enfatizan los problemas de la impunidad, la corrupción, así como la dificultad para hacer prevalecer la ley, lo que, según el CCE, habría desembocado en frenos para el desarrollo de las empresas y el emprendimiento de los jóvenes.

⁸⁹ Jon Martín Cullell y Lucía Bohórquez, “México ordena el arresto del exdirector de Pemex y logra la captura de un empresario por el ‘caso Odebrecht’”, *El País*, 29 de mayo de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/05/28/mexico/1559055206_285704.html (consulta del 3 de diciembre de 2019).

⁹⁰ “Agresiones en contra del sector empresarial y sus organizaciones”, *Consejo Coordinador Empresarial*, 20 de enero de 2015, <https://www.cce.org.mx/a-los-representantes-de-los-tres-poderes-de-la-union-en-los-tres-ordenes-de-gobierno-2/>

El organismo empresarial planteó la necesidad crear un sistema educativo que permitiera desplegar las habilidades hacia el futuro, sobre todo, en el campo laboral. También abogó por la generación de conocimiento a través del fomento a la investigación y el desarrollo tecnológico en México, indicando que el país invierte sólo el 0.6% del PIB en este sector, mientras que el promedio de los países de la OCDE es de 2.5%.⁹¹ Ese conocimiento derivado de la investigación científica, además, necesitaría estar más vinculado con la empresa, para crear más empleos mejor remunerados. Sin embargo, el organismo no señaló la responsabilidad que tiene no sólo el Estado, sino también la iniciativa privada, en la inversión en investigación y desarrollo. Es sabido el poco interés que ha habido históricamente en el sector empresarial mexicano en la inversión en investigación. Al respecto, la directora del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) ha informado que durante el sexenio de Peña Nieto esa institución entregó a la iniciativa privada 35 000 millones de pesos, casi la mitad de su presupuesto (48%), lo que generó un déficit de 21 269 millones de pesos.⁹²

El CCE también reconoció la falta de más inversión en infraestructura, ya que según el Índice de Competitividad Global 2017-2018, citado por el organismo cúpula, México descendió y se ubicaba en el lugar 62 de 137 economías en cuanto a competitividad en infraestructura, lo que se habría traducido en altos costos logísticos para transportar las mercancías; si el promedio de éstos para los países miembros de la OCDE era de 9% del PIB, en México se elevaban al 22.7%.

Según el diagnóstico que hizo el CCE de la situación que vivía México al final del gobierno de Peña Nieto, el desafío consistía en conseguir un mayor crecimiento económico que, además, fuera incluyente, a través de las grandes inversiones y los programas que la sociedad esperaría, con la exi-

⁹¹ “Peña Nieto deja...”, art. cit.

⁹² Sara Pantoja, “En sexenio de Peña, el Conacyt transfirió el 48% de sus recursos a la IP: Álvarez-Buylla”, *Proceso*, 27 de junio de 2019.

gencia de mantener finanzas públicas sanas y la estabilidad económica, que brindarían confianza y certidumbre para la inversión y la generación de empleos. El Consejo consideró que si el entrante gobierno de López Obrador lograra esto, el bienestar podría elevarse y la desigualdad reducirse y, por lo tanto, se podría seguir construyendo un mejor futuro para todos los ciudadanos.

Una gran pregunta para el CCE y, por extensión, para gran parte de las organizaciones que representan los intereses de las empresas medianas y grandes, en el marco de la contienda y el desenlace electoral de 2018, era sobre la continuidad y el cambio. ¿Qué posturas asumir ante la candidatura de un gobierno autoproclamado de izquierda? ¿Qué hacer si López Obrador ganara las elecciones? Ése es el tema del último apartado. Aunque se refiere al presidente actual, es pertinente incluirlo en el balance del sexenio de Peña Nieto porque conforme avanzó su sexenio y sobre todo el último año, la presencia del candidato de Juntos Haremos Historia ocupó gran parte del escenario político y social e influyó en las conductas de los empresarios.

LOS EMPRESARIOS ANTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR DURANTE SU CAMPAÑA Y DESPUÉS DE SU TRIUNFO ELECTORAL

En el ámbito de la política, los empresarios no son homogéneos ni tienen una postura unificada. Sin embargo, puede considerarse que la mayoría de los medianos y grandes, que son los que están más organizados y mejor representados a través de sus organizaciones, han tenido una clara preferencia por el PRI y el PAN, y han sido contrarios a López Obrador, tanto cuando militó en el PRD como en el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), mientras que sus principales simpatizantes en la iniciativa privada están entre los pequeños empresarios.

López Obrador designó a Alfonso Romo, un conocido y controvertido empresario de Monterrey, como coordinador

de su proyecto de nación. Romo fue un valioso puente para que el candidato morenista se acercara no sólo al sector privado nacional e internacional, sobre todo con el del norte del país, sino también con una parte del electorado. Primero, porque es un hombre de negocios experimentado y emprendedor que habla el lenguaje de los empresarios; ha sido dueño de Cigarrera La Moderna, Pulsar Internacional (seguros, biotecnología y producción de semillas) y Savia. Segundo, porque ha tenido vínculos familiares con las grandes familias de empresarios de Monterrey, entre ellas, los Garza Sada (sin que hayan faltado también algunos enfrentamientos) y ha tenido vínculos de amistad con una parte de la clase política nacional. Tercero, porque con un lenguaje convincente ayudó a López Obrador a tranquilizar a una parte del electorado, preocupado por algunas presiones que miembros más radicales de Morena ejercen sobre el líder. Cuarto, porque cuenta con experiencia en la política partidaria, ya que participó en la campaña de Vicente Fox por la presidencia de la República, bajo las siglas del PAN, en 2000. Finalmente, porque ha mostrado sensibilidad y compromiso social a través del apoyo a proyectos culturales, educativos, sociales y ecológicos en el sur de México, y en ese sentido muestra que el proyecto económico de López Obrador busca vínculos entre las empresas, la sociedad y el medio ambiente. Ésa fue la función primordial que Romo desarrolló en esa etapa y, por esos motivos, poco antes del cierre de campaña, en Monterrey, López Obrador declaró que si ganaba las elecciones designaría a Alfonso Romo coordinador de la oficina de la presidencia de la República.

Si tomamos en consideración solamente a los empresarios organizados, desde antes de que arrancara la contienda electoral empezaron a manifestar públicamente sus preferencias electorales. Algunos de los más reconocidos criticaron abiertamente al presidente Enrique Peña Nieto en temas relacionados con la corrupción, la delincuencia y los derechos humanos. Sin embargo, eso no impidió que respaldaran a quien se vislumbraba como el favorito del presidente:

José Antonio Meade, el secretario de Hacienda, quien acababa de renunciar para buscar la nominación del PRI. Faltaban siete meses para las elecciones y desde la perspectiva de algunos grandes empresarios, Meade parecía ser la mejor opción para enfrentar a Andrés Manuel López Obrador, quien a menudo había cuestionado varias de las reformas impulsadas por Peña Nieto caras a ellos, y había declarado que podría revertir algunas.

La relación de López Obrador con algunos de los grandes empresarios ha sido de confrontación desde las campañas presidenciales de 2006 y 2012. Él mismo les atribuye, en parte, que no lograra ganar los comicios y llegar a la presidencia, por haber utilizado su poder y su dinero en las campañas electorales en su contra, utilizando medios ilegales e ilegítimos.

En esta tercera vez en que contendió López Obrador, los grandes empresarios empezaron a manifestar sus preferencias. Según la prensa, Claudio X. González Laporte, de Kimberly-Clark de México, y uno de los hombres de negocios más influyentes en la política desde el ámbito empresarial, dijo que López Obrador debía ser derrotado en 2018 y que Meade era uno de los potenciales candidatos más fuertes para el PRI.⁹³ Por su parte, Juan Pablo Castañón, presidente del CCE, declaraba: “Meade es un hombre inteligente, preparado, sencillo, que tiene una visión clara sobre el México del futuro y con quien hemos podido construir esta visión compartida. Estamos seguros de que, con él y su equipo de trabajo, la plataforma del partido que lo postula, podemos analizar los retos del sector empresarial”.⁹⁴ Según Enrique Coppel

⁹³ Andrea Navarro, “Líderes empresariales parecen respaldar a Meade”, *El Financiero*, 29 de noviembre de 2017, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/lideres-empresariales-parecen-respaldar-a-meade>, (consulta del 13 de junio de 2019).

⁹⁴ Rocío Méndez, “Meade tiene una visión clara sobre el México del futuro: CCE”, *MVS Noticias*, 28 de noviembre de 2017, <https://mvsnoticias.com/noticias/economia/meade-tiene-una-vision-clara-sobre-el-mexico-del-futuro-cce-311/>

Luken, empresario del sector comercial y bancario, Meade sería el presidente “más capaz” que México podría tener en años. Por su parte, Manuel Herrera, presidente de la Concamín, dijo en un tuit: “A mi estimado @JoseAMeadeK, le deseo todo el éxito. Siempre, desde todos sus encargos, con profesionalismo, ha sido amigo de los industriales. Mi agradecimiento por la disposición a trabajar con @CONCAMIN”.⁹⁵

Sin embargo, el entusiasmo y las preferencias de muchos empresarios por Meade declinaron en el curso de la campaña. Después del primer debate presidencial del 22 de abril de 2018, realizado en el Palacio de Minería, y ante el estancamiento de Meade en los sondeos de opinión sobre las preferencias electorales, los grandes empresarios lo abandonarían y optarían por el panista Ricardo Anaya, postulado por la coalición Por México al Frente, que era su segunda preferencia y, en ese momento, el único que podría remontar la ventaja del puntero. Según algunos analistas, quienes impulsaron esta decisión fueron los mismos empresarios del CMN que habían supuestamente visitado al presidente en Los Pinos para pedirle que dejara de utilizar las instituciones (la PGR, en particular, que lo había acusado de lavado de dinero) contra el candidato Anaya. El presidente y su vocero negaron que esa reunión hubiera ocurrido.⁹⁶ Sea como fuere, la propaganda contra Anaya tuvo severas consecuencias en las en-

⁹⁵ Manuel Herrera Vega (@ManuelHerreraV), “A mi estimado @JoseAMeadeK...” (mensaje de Twitter), 27 de noviembre de 2016 (consulta del 13 de junio de 2019).

⁹⁶ “Nadie negocia conmigo. Candidatos y sus campañas corren en otro camino: EPN”, *Expansión Política*, 2 de mayo de 2018, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/05/02/nadie-negocia-conmigo-candidatos-y-sus-campanas-corren-en-otro-camino-epn> (consulta del 14 de junio de 2019). Tanto el presidente Peña Nieto como el vocero del gobierno, negaron —como lo declaró López Obrador— que haya habido una reunión en la que habrían estado Alberto Baillères, Germán Larrea, Eduardo Tricío, Alejandro Ramírez, Claudio X. González, Diego Fernández de Cevallos y el expresidente Vicente Fox, donde Anaya habría pedido su apoyo para convencer a Peña de apoyar su candidatura.

cuestas electorales.⁹⁷ Sin embargo, era claro el conflicto entre el presidente de México y Anaya (este último amenazó al presidente Peña Nieto con meterlo a la cárcel si descubría que también él estuvo involucrado en algún acto de corrupción grave). Además, los golpes mediáticos que recibía el candidato panista no hacían crecer la candidatura de Meade pero sí la de López Obrador. Los acontecimientos hacían pensar que los empresarios reclamaban la forma en que el gobierno intervenía en la candidatura en favor de Meade y en contra de Anaya. Un empresario lo expresaría así: “No es la persona (Meade); a él lo respetamos y consideramos que es un funcionario impecable; es lo que está detrás de él”.⁹⁸

Después de una reunión de Anaya con el CMN, los empresarios concluyeron que era “un joven brillante, con talento y buenas propuestas”, aunque reconocían que le faltaba experiencia política.⁹⁹

Primero en reuniones privadas y después de manera abierta, los empresarios empezaron a manifestar tanto sus preferencias y apoyos a los candidatos de las coaliciones del PRI y del PAN, cuanto su rechazo al líder de Morena. Eduardo Tricío, presidente del Grupo Lala, y vicepresidente del CMN, confesó lo que muchos otros estarían pensando: “Me da miedo que se paren o se quieran parar proyectos como el aeropuerto”. Baillères fue más explícito: “Voten por el candidato que tenga la mayor probabilidad de vencer a Andrés Manuel López Obrador”, mientras que Larrea pidió: “Salgamos a votar

⁹⁷ En realidad, la denuncia formal fue presentada por el senador del PAN Ernesto Cordero. “Acusa Ernesto Cordero a Ricardo Anaya, en la PGR, de lavado de dinero”, *Aristegui Noticias*, 11 de junio de 2018, <https://aristeguinioticias.com/1106/mexico/acusa-ernesto-cordero-a-ricardo-anaya-en-la-pgr-de-lavado-de-dinero/>

⁹⁸ Mario Maldonado, “Cuando los empresarios cambiaron a Meade por Anaya”, *El Universal*, 20 de junio de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/columna/mario-maldonado/cartera/cuando-los-empresarios-cambiaron-meade-por-anaya> (consulta del 14 de junio de 2019).

⁹⁹ Mario Maldonado, “Empresarios van con Anaya si Meade no levanta”, *El Universal*, 23 de abril de 2018.

libremente, con inteligencia y no con el enojo que hoy todos compartimos”.¹⁰⁰

A diferencia de la contienda de 2006, en la que los empresarios difundieron *spots* queregonaban que elegir una opción política distinta al candidato del PAN era retroceder en México, en la de 2018 algunos de ellos prefirieron dirigir mensajes directamente a sus empleados, sugiriéndoles emitir su voto en el sentido que conviniera a su lugar de trabajo e insinuando que el triunfo de la “opción populista” representaba un riesgo para sus fuentes de empleo.

Germán Larrea, del Grupo México, mandó, el 25 de mayo de 2018, una carta firmada a sus empleados, colaboradores y accionistas, para advertirles de los riesgos ante el triunfo de un “modelo populista”. En ella, niega las acusaciones de “compadrazgo y corrupción” lanzadas por el candidato de Morena y advierte que como empresario cree “en un modelo capitalista de libre mercado con un alto contenido de responsabilidad social, como único modelo viable para generar bienestar y crecimiento”. Señala que recientemente había “escuchado con preocupación propuestas de estatización de empresas, derogación de reformas energética y educativa, entre otras ideas que significarían un retroceso de décadas y el regreso a un modelo económico que está más que probado que no ha funcionado en varios países. Venezuela, Argentina, Cuba, la extinta Unión Soviética, entre otros, son testigos de ello”. Añade que “este modelo económico afectaría el desarrollo y bienestar del país, de la economía familiar y de las empresas mexicanas”. Y advierte que “si este modelo económico populista, en donde todo supuestamente pertenece y proviene del Estado, y en el que se ofrece regalar sin trabajar, se llegara a imponer en México, se desincentivarían las inversiones afectando gravemente a los empleados y a la economía”. Enfatiza que “es indispensable un clima de seguridad para continuar con las importantes inversiones que venimos desarrollando en los diferentes pro-

¹⁰⁰ *Loc. cit.*

yectos mineros, de transporte e infraestructura”. Finaliza diciendo: “analicemos las propuestas de los candidatos y entendamos los beneficios y consecuencias de cada uno para poder emitir un voto libre, responsable, informado y útil, que sea para tener un mejor México [...] Cuidemos todos a nuestra empresa que es nuestra fuente de trabajo, sustento familiar y bienestar”.

José Elizondo, presidente de Vasconia, hizo circular un video en que declara que los empresarios deben estar preparados por “si desafortunadamente, el 1 de julio gana, la opción populista, con todas sus consecuencias”.¹⁰¹ Héctor Hernández Pons, director del Grupo Herdez, difundió una carta para alertar sobre los riesgos de una devaluación: “Seremos más cautelosos en nuestras inversiones, limitándonos, por lo pronto, a la protección y conservación de nuestros activos”.¹⁰²

Eloy Vallina, presidente del Grupo Chihuahua, declaró que pesaba en su ánimo “no querer que el país sufra una regresión a estos tiempos de las presidencias imperiales que llevadas por la iluminación mesiánica y la impunidad autoritaria se apropian del patrimonio ya generado por otros para después repartirlo a su antojo”.¹⁰³

En relación con Alberto Baillères, según lo dio a conocer *El Financiero*, directivos de El Palacio de Hierro citaron al personal en el comedor de la sucursal Perisur para una reunión obligatoria. “En los siguientes 40 minutos, el mensaje fue repetido una y otra vez, de acuerdo con empleados que estuvieron presentes esa noche: Voten por el candidato que tenga la mayor probabilidad de vencer a López Obrador; es la mejor oportunidad que tenemos de preservar el sistema económico que nos permite emplearlos”, habría declarado uno de los jefes de la tienda.

¹⁰¹ Octavio Ortega, “¿Quiénes son los empresarios que piden no votar por AMLO?”, *La Nación*, 31 de mayo de 2018.

¹⁰² “Alerta Herdez por futuro difícil”, NNC.mx, 27 de mayo de 2018.

¹⁰³ “Las diez principales frases de Eloy Vallina”, *Tiempo la noticia digital*, 25 de mayo de 2018.

Andrés Conesa, director de Aeroméxico, en una carta que se hizo pública, declara: “en estos últimos tiempos he percibido [...] un profundo descontento y malestar [...] relacionados [con] la corrupción, impunidad y los aumentos en los niveles de inseguridad [...] pero [...] estoy convencido que no hay fórmulas mágicas para resolver estos problemas [...], y que no debemos tomar decisiones tan importantes, como por quién votar, enojados. Debemos tomarlas con la cabeza fría y de forma razonada”.¹⁰⁴

A la mitad de las elecciones, el vocero de la campaña de Meade, Javier Lozano, aseguró que el sector empresarial estaba presionando fuertemente al candidato del PRI para que declinara en favor Anaya con el objetivo de frenar a López Obrador. Y “ese no es el camino. No viene al caso cuando estamos en el primer tercio de las elecciones”, expresó Lozano en entrevista con Grupo Fórmula. También Jorge Camacho, vocero de la campaña de la candidata independiente Margarita Zavala, reconocería que existían esas presiones de los empresarios.¹⁰⁵

De campaña en Zongolica, Veracruz, López Obrador dedicó gran parte del 1 de mayo de 2018 al tema de los empresarios y a la acción política de éstos en su contra y a favor de Anaya. Su boletín de campaña de ese día registra que “pidió a Ricardo Anaya que aclare si tuvo una reunión con empresarios, donde les pidió que lo apoyaran para convencer a Enrique Peña Nieto que la unidad es la única manera de ganar a López Obrador y que apoye la candidatura del panista a la Presidencia de México”. Alertó que empresarios como Alberto Baillères, Germán Larrea, Eduardo Tricio, Alejandro

¹⁰⁴ *Loc. cit.*

¹⁰⁵ “Lozano: Empresarios presionan para que Meade y Margarita declinen por Anaya”, *Nación* 321, 1 de mayo de 2019, <https://www.nacion321.com/elecciones/lozano-empresarios-estan-presionando-para-que-meade-y-margarita-declinen> (consulta del 14 de junio de 2019); “Empresarios niegan presión para que se unan Meade y Anaya”, *El Financiero*, 2 de mayo de 2019, <https://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/los-empresarios-no-tenemos-candidato-ni-partido-ccc> (consulta del 14 de junio de 2018).

Ramírez, Claudio X. González, así como los panistas Diego Fernández de Cevallos y Vicente Fox se habían reunido un mes o mes y medio antes con Ricardo Anaya para que moderara su amenaza de meter a la cárcel a Peña Nieto.

También en Zongolica, López Obrador hizo un pronunciamiento de alto impacto al declarar: “es cierto que hay un grupo de empresarios –traficantes de influencias– que presionan mucho para que se unan los otros candidatos en contra mía”. Según el mencionado boletín de campaña, López Obrador comentó que “los integrantes de la mafia del poder están divididos” y les mandó decir “que no se preocupen, que no es su fuerte la venganza, que van a cambiar las cosas, lo único que puede ser que no les guste es que ya no van a seguir robando y ya no van a tener el privilegio de mandar”. También diría públicamente: “No es nada más el que quieren seguir robando, es que quieren el privilegio de mandar, porque son muy vanidosos, pero yo los voy a tratar con mucho respeto, no voy a perseguir a nadie, va a haber respeto al Estado de derecho [...)], al margen de la ley nada, por encima de la ley nadie, va a haber legalidad, no habrá arbitrariedades”.¹⁰⁶

Estas declaraciones llevaron a su punto más alto la confrontación con los empresarios del CMN, quienes condenaron los “ataques personales” y las “descalificaciones infundadas” a través de un desplegado publicado en la prensa el 3 de mayo, titulado “Así no”, en que “rechaza categóricamente las expresiones injuriosas y calumniosas”, y advierte: “Condenamos que un candidato a la presidencia de la República recurra a ataques personales y a descalificaciones infundadas. Es preocupante que alguien que aspira a ser presidente de México denoste a quienes no comparten sus ideas”. Después de declarar que “las empresas de este consejo emplean de manera directa a más de un mi-

¹⁰⁶ “Llama AMLO a adversarios y mafia del poder que se preparen, porque ya es tiempo que haya democracia en México”, boletín de campaña-042, 1 de mayo de 2018.

llón y medio de jefes de familias mexicanas e invierten cada año miles de millones de dólares en nuestro país, lo cual contribuye al crecimiento de la economía, de la competitividad y del empleo”, señala que “las condiciones de confianza y certeza jurídica son fundamentales para preservar y promover el ahorro, la inversión, el crecimiento económico y el empleo. La confianza se cultiva. No se dicta ni se obliga. Las expresiones y descalificaciones infundadas no ayudan a generarla. No es denigrando ni calumniando como se establece y fortalece una relación constructiva y de confianza con el sector productivo y empresarial de México”.¹⁰⁷

Ante este pronunciamiento, López Obrador dijo respetar sus posturas, pero insistió en que algunos miembros de ese grupo de empresarios le han hecho mucho daño al país: “Ellos son responsables de la tragedia nacional, en buena medida es el grupo que se opone a que haya un cambio en México porque les ha ido muy bien a ellos. No quieren dejar de robar”, explicó a los representantes de los medios reunidos en la 59 Semana Nacional de la Radio y Televisión.¹⁰⁸

Cinco días antes de que se realizara la elección presidencial, un grupo de empresarios manifestó su apoyo a Meade Kuribreña. Entre ellos estuvieron Marinela Servitje, del Grupo Bimbo; Arturo Elías Ayub, yerno de Carlos Slim y director de Alianzas Estratégicas de Telmex; Ernesto Torres Cantú, director general del Grupo Financiero Banamex; Juan Gallardo, presidente de Cultiba; Fernando Chico Pardo, presidente de ASUR; Elías Cababie, presidente de Grupo GICSA; Edilberto Huesca, presidente de NRM Comunicaciones; Lino de Prado, presidente del Consejo de Administración de Zara México; Juan Ignacio Ávalos, presidente y fundador de Un

¹⁰⁷ Lilia González, “Cúpulas de la IP condenan expresiones de AMLO”, *El Economista*, 3 de mayo de 2018, <https://www.economista.com.mx/politica/Cupulas-de-la-IP-condenan-expresiones-de-AMLO-20180504-0021.html>

¹⁰⁸ “AMLO: ‘Algunos de los que avalan el desplegado ‘Así no’ (CMN) han impedido la democracia del país’”, *Sin Embargo*, 3 de mayo de 2018, <https://www.sinembargo.mx/03-05-2018/3414571>

Kilo de Ayuda; Enrique Norten, fundador de TEN Arquitectos, y Raúl Ferráez, presidente ejecutivo de la revista *Líderes Mexicanos*.¹⁰⁹

Ante el desenlace de las elecciones y los resultados tan favorables a López Obrador, el CMN tenía frente a sí la pregunta de qué hacer. Éste y los demás organismos que representan a los empresarios decidieron felicitar al triunfador o, al menos, reconocer el triunfo.

Alejandro Ramírez, propietario de Cinépolis, en nombre de los cerca de sesenta miembros del CMN, celebró que las elecciones se hubieran realizado en paz y tranquilidad, y expresó por escrito “su felicitación a Andrés Manuel López Obrador [...], ya que las tendencias electorales lo dan por ganador [...]. Asimismo, reitera su determinación [del CMN] de colaborar con su gobierno para que México tenga mayor crecimiento y genere más empleos en beneficio de todos [...]”.¹¹⁰

El presidente del CCE, Juan Pablo Castañón, quien durante la campaña electoral manifestó sus diferencias con López Obrador, sin una palabra de felicitación para el virtual ganador, señaló: “Los empresarios tenemos plena confianza en México, en sus instituciones y en sus ciudadanos. Estableceremos un diálogo propositivo, respetuoso y de colaboración con todas las autoridades electas, y seguiremos trabajando, como siempre, para construir un país con oportunidades para todos”.¹¹¹ El líder empresarial agregó que, ante la división

¹⁰⁹ “Magnates ‘arropan’ a Meade y piden a sociedad razonar su voto”, *Proceso*, 25 de junio de 2018; Ariadna García, “Empresarios cierran filas con Meade Kuribreña”, *El Universal*, 26 de junio de 2018.

¹¹⁰ Diego Martínez, “Consejo Mexicano de Negocios ofrece colaboración con AMLO para generar más empleos”, *Aristegui Noticias*, 1 de julio de 2009, <https://aristeguinoticias.com/0107/mexico/consejo-mexicano-de-negocios-ofrece-colaboracion-con-amlo-para-generar-mas-empleos/> (consulta del 14 de junio de 2019).

¹¹¹ Juan Carlos Cruz Vargas, “Sin mencionar a AMLO, el CCE dice que entablará colaboración con las autoridades electas”, *Proceso*, 1 de julio de 2018.

observada a lo largo de las campañas, debía seguir la unidad de todos los mexicanos que, al final del día, tienen el mismo anhelo de construir un México con mejor futuro.

La Coparmex expresó su felicitación y manifestó: “El presidente de la República encontrará en la Coparmex un aliado para impulsar la lucha frontal contra la corrupción, que ha sido su oferta principal a lo largo de la campaña”. Gustavo de Hoyos, presidente de la Confederación, destacó que con la nueva administración “el reto es hacer unidad”, y que, si se mantiene un clima de certidumbre, de estabilidad, “podemos anticipar que, en los próximos meses, en los próximos años, podemos continuar con una ruta de crecimiento en el cual el país siga brindando certidumbre”. Destacó que comenzaría una nueva era en la vida democrática del país, pero que defenderían la libertad de expresión y su postura respecto a temas prioritarios para el sector, como “la creación de una fiscalía general autónoma, independiente del gobierno federal, y continuar con la implementación de las reformas energética y educativa”. Respecto a los desencuentros entre los empresarios y López Obrador, declaró: “El respeto que exigimos del candidato por convicción, lo exigiremos por poder legal de quien será presidente de la República. En cualquier momento estaremos atentos para que si se da en el futuro cualquier descalificación o violación de derechos, ahí estará la Coparmex para hacer la representación”.¹¹²

José Manuel López Campos, presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco Servytur), declaró que esa organización apoyaría y trabajaría de la mano de las autoridades electas en los comicios del 1 de julio, durante los cuales se presentó la más numerosa participación de la ciudadanía, lo cual, añadió, fortalece la democracia mexicana. Expuso que debido a la gran participación de los electores en los comicios no quedaron espacios para sospechas de fraude que pudieran deslegitimar a las autoridades democráticamente electas. También

¹¹² “Respalda Coparmex a AMLO”, *Excélsior*, 2 de julio de 2018.

hizo “un llamado a las 255 cámaras de comercio que integran ese organismo a sumarse con planteamientos relevantes de los sectores que representan para que se incorporen, junto con nuestro programa presentado a los candidatos en campaña, a las propuestas para integrarse al Plan Nacional de Desarrollo del nuevo gobierno federal”.¹¹³

La Concamin, a través de un comunicado de prensa de su presidente, Francisco Cervantes, señaló, entre otras ideas, que como “representante de 112 cámaras y asociaciones industriales, que juntas contribuyen con el 35% del PIB, 8.4 millones de trabajadores que significan el 42% del empleo formal y el 90% de las exportaciones del país, felicita al licenciado Andrés Manuel López Obrador por el triunfo obtenido en los comicios y le expresa el compromiso de trabajar junto con su gobierno”. Señaló que los afiliados a la Concamin deseaban que los nuevos equilibrios políticos resultantes de esta elección produjeran mejores gobiernos, que respondan con eficacia a la demanda social de mayor seguridad, supresión de la corrupción, pleno Estado de derecho y progreso económico y social sin distinción de grupos o regiones. Enfatizó que la agenda del progreso nacional requiere del trabajo coordinado de empresarios, la comunidad académica y científica, la sociedad y el gobierno, por lo que procuraría, “a la brevedad posible, los necesarios acercamientos que nos permitan iniciar un diálogo constructivo”,¹¹⁴

La Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), al reconocer el triunfo del candidato morenista, declaró en voz de su presidente, Manuel Escobedo: “Estaremos trabajando en conjunto con los tres órdenes de gobierno, en especial con Andrés Manuel López Obrador, para que, en co-

¹¹³ Viridiana Mendoza Escamilla, “Concanaco trabajará con autoridades que los mexicanos eligieron democráticamente”, *Forbes*, 1 de julio de 2019.

¹¹⁴ Eduardo de la Rosa, “Sector industrial felicita a AMLO por ganar comicios”, *Milenio*, 1 de julio de 2018, <https://www.milenio.com/negocios/sector-industrial-felicita-amlo-ganar-comicios> (consulta del 15 de junio de 2019).

laboración con los diferentes sectores, impulsemos estrategias y políticas públicas que promuevan la economía del país y así, llevar los beneficios del seguro a más mexicanos, y contribuir al bienestar de las familias”.¹¹⁵

La Asociación de Bancos de México (ABM), en un pronunciamiento publicado el 2 de julio, declaró que la información dada a conocer por el INE señalaba una tendencia favorable a López Obrador. En este contexto, decía: “La AMB refrenda su compromiso de trabajar con quien los ciudadanos han decidido sea al próximo presidente de la República para el periodo 2018-2024, compromiso manifestado desde la convención bancaria celebrada en marzo pasado”.¹¹⁶

El presidente del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), Bosco de la Vega, felicitó a López Obrador, a quien ofreció trabajar hombro con hombro para seguir en la construcción de un campo ganador y alentó a este sector a superar las diferencias políticas y a trabajar en unidad con las nuevas autoridades del gobierno.¹¹⁷

CUADRO 4

Extracto de las declaraciones de las organizaciones del CCE ante el triunfo de Andrés Manuel López Obrador

- Elecciones con **paz y tranquilidad:** CMN
- **Felicita a López Obrador:** CMN
- Determina **colaborar con su gobierno:** CMN
- Plena **confianza en México, sus instituciones y sus ciudadanos:** CCE

¹¹⁵ Israel Rodríguez, “AMIS expresa felicitación a AMLO”, *La Jornada*, 2 de julio de 2018, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/07/02/amis-expresa-felicitation-a-amlo-341.html> (consulta del 15 de junio de 2019).

¹¹⁶ Asociación de Bancos de México, “Comunicado de prensa”, *El Economista*, 2 de julio de 2018.

¹¹⁷ “Consejo Agropecuario llama a trabajar en unidad con próximo gobierno”, *El Informador*, 2 de julio de 2018.

- **Propone diálogo respetuoso** y de colaboración: CCE
- Ante la división en la contienda, **propone la unión** de todos: CCE, Coparmex
- Seremos **aliados** del presidente en la **lucha contra la corrupción**: Coparmex
- Si se mantienen **certidumbre y estabilidad, habrá crecimiento**: Coparmex
- Comienza una **nueva era en la vida democrática**: Coparmex
- **Defenderemos la libertad de expresión**: Coparmex
- Se propone crear una **fiscalía general autónoma**: Coparmex
- **Exige respeto del presidente a los empresarios**: Coparmex
- Apoyará y **trabaja con las autoridades electas**: Concanaco Servytur
- La numerosa **participación de la ciudadanía** fortalece la **democracia** mexicana: Concanaco Servytur
- **No hay sospechas de fraude** que pudieran deslegitimar a las autoridades democráticamente electas: Concanaco Servytur
- Propone a sus organizaciones agremiadas **hacer propuestas para integrarlas al Plan Nacional de Desarrollo** del nuevo gobierno federal: Concanaco Servytur
- **Felicita a López Obrador** por el triunfo en los comicios y le expresa el compromiso de trabajar junto con su gobierno: Concamin
- Desea que los **nuevos equilibrios políticos produzcan mejores gobiernos**, que respondan con eficacia a la demanda social de mayor seguridad, supresión de la corrupción, pleno Estado de derecho y progreso económico y social sin distinción de grupos o regiones: Concamin

- La **agenda requiere del trabajo coordinado de los empresarios, la comunidad académica y científica, la sociedad y el gobierno**; por lo tanto, procurará los acercamientos necesarios para iniciar un diálogo constructivo: Concamin
- **Reconoce el triunfo de López Obrador y declara que trabajará en conjunto con los tres órdenes de gobierno**, en especial con el presidente, para impulsar estrategias y políticas públicas que promuevan la economía del país y así, llevar los beneficios del seguro a más mexicanos, y contribuir al bienestar de las familias: AMIS
- **Refrenda su compromiso de trabajar con quien los ciudadanos han decidido** sea al próximo presidente de la República para el periodo 2018-2024: AMIS
- Felicita a López Obrador: CNA
- Le ofrece trabajar en la construcción de un campo ganador: CNA
- Alienta al sector agropecuario a superar las diferencias políticas y a trabajar en unidad con el gobierno: CNA

Dos días después de la elección presidencial del 1 de julio de 2018, la revista empresarial *Forbes* declaró: “Se inclina el Consejo Mexicano de Negocios y colma de felicitaciones a AMLO por su triunfo. Tras haber manifestado su desacuerdo con Andrés Manuel López Obrador, e incluso haber intimidado a sus trabajadores para que no votasen por el mismo, el Consejo Mexicano de Negocios reculó y ha colmado de felicitaciones al tabasqueño...”.

El primer encuentro de los empresarios con López Obrador después de las elecciones tuvo lugar a puerta cerrada el 4 de julio en el hotel Camino Real, donde acudieron los representantes del CCE y las principales organizaciones que lo constituyen. Entre los temas que los empresarios deseaban

poner sobre la mesa estaba el futuro del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México, uno de los asuntos que ha causado más desencuentros entre el actual presidente y la cúpula empresarial.¹¹⁸

Al término de la reunión, López Obrador dijo que “fue una reunión caracterizada por la confianza y nosotros vamos a saber corresponder a la confianza que han depositado en nosotros millones de mexicanos, y en este caso los empresarios de México”. Aseguró que hubo mucha confianza tanto en México como en el ámbito internacional, al señalar que así lo han expresado primeros ministros, presidentes y jefes de Estado. “Vamos a la transformación de México por el camino de la concordia –enfaticó–. No se va a imponer nada. Vamos a argumentar, vamos a convencer”. Advirtió que aun cuando su partido tiene mayoría en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, “no se va a actuar de manera prepotente. No se va a imponer nada”. Parafraseando a Benito Juárez, dijo: “Nada por la fuerza, todo por la razón y el derecho”. Afirmó que actuará con mucha responsabilidad. “Estamos construyendo una auténtica democracia –recalcó– no una dictadura”. Aclaró que “va a haber austeridad en el gobierno; se tienen que liberar estos fondos que van a salir del ahorro que se va a hacer con las medidas que vamos a tomar, para que no se tengan que financiar éste y los otros programas”. Dijo que el desarrollo no se va a financiar “ni con aumentos de impuestos ni con aumentos de deuda pública; es decir, no va a haber déficit. Y tampoco va a haber gasolinazos. “Yo estoy seguro –finalizó– que nos va a alcanzar el presupuesto”.

Por su parte, los empresarios salieron muy optimistas de la reunión y en unas cuantas frases sintetizaron su percepción: Pablo Castañón dijo: “Necesitamos un gobierno sólido

¹¹⁸ Gonzalo García Crespo, “Los empresarios y López Obrador se reúnen en busca de un diálogo”, *Expansión*, 4 de julio de 2019, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/07/04/los-empresarios-y-lopez-obrador-se-reunen-en-busca-de-un-dialogo-franco> (consulta del 15 de junio de 2019).

y fuerte que fortalezca la unidad de los mexicanos y la confianza. El ambiente de la reunión fue de confianza y certidumbre”. Claudio X. González complementó: “Para hacer lo que tenemos que hacer, para hacer de México un país más incluyente, más próspero y que realmente le saquemos todo su potencial”. Alejandro Ramírez dijo: “[estamos] muy optimistas de lo que podemos hacer en colaboración conjunta el sector privado con el nuevo gobierno”. Carlos Rojo (director general de Interacciones) expresó: “Y esto que se está planteando, es la posibilidad de lograr eso; de generar más empleo y de que los jóvenes puedan incorporarse a las empresas con la facilidad de estar trabajando y estudiando al mismo tiempo, y que el gobierno apoyaría a las empresas”. Bosco de la Vega concluyó: “Ya habíamos hecho el trabajo con todos los candidatos y hoy lo que vi fue una excelente reunión público-privada donde el interés es México”.¹¹⁹

Además, algunos grupos empresariales, como el Grupo Lala, de Eduardo Tricio –otro de los empresarios que había tenido fuertes choques con López Obrador– llamaron en lo individual a los mexicanos a contribuir cívicamente para que México avance por el camino de la paz y la prosperidad. “Es tiempo de renovar –dijo– nuestro empeño de crecer y cuidar a México. Trabajemos unidos por nuestra patria, y junto al presidente electo y su equipo contribuyamos al país que soñamos”.¹²⁰

La postura de las grandes empresas transnacionales ha sido también de acercamiento. Claudia Jañez, nueva presidenta del CEEG, en su mensaje al asumir su cargo, declaró a nombre de las 51 empresas asociadas, que el documento de esta organización titulado *La visión México 2030* coincide en varios puntos con las propuestas del gobierno de López Obrador. Añadió que concuerdan “plenamente en la necesidad de

¹¹⁹ “Las 10 frases del encuentro entre AMLO y los empresarios”, *Expansión*, 4 de julio de 2018.

¹²⁰ “Eduardo Tricio de Lala llama a trabajar juntos por la prosperidad”: “A través de una carta, el presidente de Grupo Lala dijo que es tiempo de contribuir para que México avance por el camino de la paz y la prosperidad”, *Forbes México*, 3 de julio de 2018.

trabajar por un México más próspero y equitativo. Todos queremos que el país crezca más aceleradamente y con mayor inclusión social [...] les manifiesto mi total disposición para establecer un diálogo constructivo y permanente entre el gobierno y el CEEG, para identificar sinergias y trabajar de cerca, para avanzar hacia la transformación que todos anhelamos”.¹²¹

CONCLUSIONES

Las relaciones de los empresarios con el gobierno de Enrique Peña Nieto fueron tan heterogéneas como los propios empresarios. En términos generales, el balance que hacen las organizaciones de la iniciativa privada sobre su gobierno es positivo y quedaron más satisfechos que con las administraciones panistas, ya que vieron materializarse las esperadas reformas estructurales. Entre los pequeños empresarios los principales reclamos al gobierno de Peña Nieto son que no cumplió sus promesas de campaña y que tuvieron muchos problemas por la inseguridad, la falta de créditos y el sesgo en los apoyos hacia las medianas empresas, así como la falta de difusión de esos apoyos, y la dificultad para conseguirlos por los requisitos, los trámites y las reglas de operación. También le hicieron reclamos en torno a la corrupción y la burocracia.

Para los empresarios que representan sus intereses en el CCE, el gobierno de Peña Nieto dejó activos importantes que preservar, entre ellos, las reformas estructurales y la estabilidad macroeconómica, incluida la baja inflación, lo que permitió un crecimiento, aunque fuera moderado. También percibieron que hubo mejoría en el clima de negocios debido a la disminución de trámites y a reglas más claras. Apreciaron el apoyo de ese gobierno al libre comercio al renovar y modernizar los acuerdos comerciales.

¹²¹ “Mensaje de Claudia Jañez”, art. cit.

Las principales limitaciones que observan son el bajo crecimiento de la economía, la escasez de inversiones en infraestructura, las diferencias y desequilibrios regionales, y la falta de oportunidades de empleo. Especialmente, destacaron como limitaciones los niveles de inseguridad y violencia, la debilidad del Estado de derecho, los problemas de corrupción y de impunidad, lo que conduce a una crisis de confianza en la autoridad y en las instituciones.

Para el CCE y para gran parte de las organizaciones que representan los intereses de las empresas medianas y grandes, la contienda electoral de 2018 significó un desafío. A diferencia de 2006, sus organizaciones no tuvieron injerencia en el proceso electoral, aunque algunos de los grandes empresarios buscaron inducir el voto de sus empleados y, por extensión, el de la sociedad; así lo manifestaron sus cartas y desplegados periodísticos. Sin embargo, los resultados electorales le dieron el triunfo con gran margen al candidato que rechazaban y, en ese sentido, perdieron. Ante ese hecho, todas las organizaciones reconocieron el triunfo. Muchas de ellas incluso cumplieron a Andrés Manuel López Obrador, mientras que otras se limitaron a congratularse por la paz y tranquilidad durante las elecciones y felicitaron a los mexicanos en general. Después de la elección, se dieron varios acercamientos con diversos hombres de negocios y organizaciones, los cuales continuaron ya con López Obrador como presidente en funciones, incluso con algunos de los empresarios con los que había tenido los mayores enfrentamientos. En algunos casos ha habido un entendimiento y una promesa abierta de cooperación, como con el programa social Jóvenes Construyendo el Futuro, mediante el cual las empresas recibirán durante un año a jóvenes que serán becados por el gobierno y que podrían después ser contratados (sin compromiso) por ellas. El 13 de junio de 2019 tuvo lugar la firma de un acuerdo entre Alfonso Romo, titular del Consejo para el Fomento a la Inversión, el Empleo y el Crecimiento Económico y el CCE, del que los empresarios se sintieron satisfechos por la promesa del presidente de eliminar obstáculos a la in-

versión y de generar certeza. Carlos Salazar Lomelín, presidente del CCE desde enero de 2019, dijo: “Nos llena de satisfacción el compromiso que escucharon del presidente de la república. Él, personalmente, estará desatorando proyectos, ayudando a que se viabilicen, tratando de fortalecer el Estado de derecho que se requiere para lo mismo”. Y añadió: “Lo que presentamos al presidente y acordamos, es hacer que la inversión total vaya hasta el 25% del PIB, esto significa [...] que vamos a trabajar no de un día para otro, evidentemente, sino en los próximos dos años aumentar [...] 35 000 millones de dólares la inversión que se hace en México”. Destacó el actual presidente del CCE que las empresas representadas por ese organismo identifican unos mil proyectos en los que se puede invertir en sectores como el energético, de infraestructura, y proyectos sociales y regionales.¹²²

Esos encuentros no significan que en esta relación todo sea miel sobre hojuelas, ni que los empresarios estén contentos con muchas decisiones del nuevo gobierno, especialmente con la cancelación del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México. Sin embargo, hay demasiados compromisos e intereses de la iniciativa privada en México y no les interesa un distanciamiento con el gobierno. Tampoco interesa al presidente tenerlos como enemigos. El gobierno de López Obrador ha echado para atrás la reforma educativa, pero no ha revertido la reforma energética, la más importante para ellos y para el capital transnacional que ganó las primeras licitaciones. Tampoco tiene previsto emprender una reforma fiscal, al menos en los primeros tres años de gobierno. Ha promovido una reforma laboral que facilite la democratización de los sindicatos. Además, les ha convocado y prometido seguridad para invertir en México.

¹²² Cristóbal Martínez Riojas, “AMLO y los empresarios viven una segunda luna de miel”, *Expansión*, 14 de junio de 2019, <https://expansion.mx/economia/2019/06/14/amlo-y-los-empresarios-viven-una-segunda-luna-de-miel> (consulta del 1 de julio de 2019).

Por otro lado, entre las críticas que desde diversos sectores de la sociedad se hacen al desempeño del primer año de gobierno de López Obrador, están la cancelación del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México; los megaproyectos que se han aprobado sin estudios previos y sin licitación para la construcción de la refinería de Dos Bocas (cuya licitación se declaró desierta), el Tren Maya y el aeropuerto de Santa Lucía, ante los cuales sus opositores han interpuesto amparos. También, las adjudicaciones directas y de manera centralizada de contratos; la entrega directa de recursos a la población, en lugar de hacerlos pasar por instituciones y organizaciones de la sociedad civil, lo que se ha sido interpretado por sus opositores como una política clientelista con intenciones electorales. Renglón aparte es la falta de aplicación de su política anticorrupción, que no ha llevado a la justicia a ningún alto funcionario de la pasada administración que tanto se había criticado, o de la actual, lo que algunos consideran como un “pacto de impunidad”, así como el debilitamiento de las instituciones autónomas (INE e IFAI) a través de la reducción de su financiamiento; la ineficacia de su política para contener la violencia; la creación de la Guardia Nacional y su empleo para contener las olas de migrantes centroamericanos que intentan transitar por México para llegar a Estados Unidos, bajo la amenaza hecha por Trump de aumentar aranceles a productos mexicanos.

En cuanto a los indicadores, las calificadoras crediticias y los expertos en riesgos de inversión están presionando a México y cuestionando su orientación económica, y han reducido la confianza en el país. De acuerdo con un reporte de *El Economista*, “los bonos de deuda de Pemex han sido degradados por Fitch Ratings a niveles especulativos, pero no se han pronunciado Standard & Poor’s y Moody’s, las otras dos calificadoras de mayor operación mundial”.¹²³ Por otra parte, la

¹²³ Yolanda Morales, “Plan de negocios de Pemex será clave”, *El Economista*, 10 de junio de 2019, <https://www.economista.com.mx/merca>

violencia no da signos de cambio, ya que los asaltos, los secuestros y los homicidios no ceden y 2019 se convirtió en el año más violento de la historia moderna de México.

Sin embargo, en lo que toca a los megaproyectos, se han realizado reuniones del presidente con los empresarios, a quienes al parecer los ha invitado a invertir y ellos habrían aceptado. Por otra parte, el tipo de cambio y la inflación se han mantenido estables por el manejo de las finanzas públicas y el respeto a la autonomía de Banco de México. Además, el T-MEC fue ratificado por el Congreso mexicano. Una nota de *The New York Times*, en su edición en español sintetiza algunos de los logros: a un año del triunfo electoral, López Obrador “ha tenido pocos éxitos tangibles, pero dos éxitos reales: cuestionar las prioridades públicas fijadas por las elites mexicanas y aprobar una reforma laboral histórica”.¹²⁴

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

“Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo”, *Acuerdo de Chapultepec*, México, 29 de septiembre de 2005, <https://www.acuerdodechapultepec.org>

“Acusa Ernesto Cordero a Ricardo Anaya, en la PGR, de lavado de dinero”, *Aristegui Noticias*, 11 de junio de 2018, <https://aristeguinoticias.com/1106/mexico/acusa-ernesto-cordero-aricardo-anaya-en-la-pgr-de-lavado-de-dinero/>

“Agresiones en contra del sector empresarial y sus organizaciones”, *Consejo Coordinador Empresarial*, 20 de enero de 2015, <https://www.cce.org.mx/a-los-representantes-de-los-tres-poderes-de-la-union-en-los-tres-ordenes-de-gobierno-2/>

dos/Plan-de-Negocios-de-Pemex-sera-clave-20190610-0072.html (consulta del 30 de junio de 2019).

¹²⁴ Viridiana Ríos, “Los verdaderos éxitos de AMLO”, *The New York Times*, 17 de junio de 2019, <https://www.nytimes.com/es/2019/06/17/lopez-obrador-economia/> (consulta del 30 de junio de 2018).

- ALBA VEGA, Carlos y Mauricio RODRÍGUEZ, “Trabajo y desigualdad. La precarización del trabajo y de los salarios de 2000 a 2017”, en Melina Altamirano y Laura Flamand (coords.), *Desigualdades en México 2018*, México, El Colegio de México (en prensa).
- ALBA VEGA, Carlos, “Los empresarios y la democracia en México”, *Foro Internacional*, 96-1 (2006), pp. 122-149.
- ALBA VEGA, Carlos, “Policy analysis and public policy in the private sector”, en José Luis Méndez y Mauricio I. Dussauge-Laguna (eds.), *Policy Analysis in Mexico*, International Library of Policy Analysis 9, Bristol, Reino Unido / Chicago, EE.UU., Bristol University Press, 2017, pp. 223-238.
- “Alerta Herdez por futuro difícil”, NNC.mx, 27 de mayo de 2018, <https://www.nnc.mx/articulo/nacional/alerta-herdez-por-futuro-dificil/1527434670>.
- “AMLO: ‘Algunos de los que avalan el desplegado ‘Así no’ (CMN) han impedido la democracia del país’”, *Sin Embargo*, 3 de mayo de mayo 2018, <https://www.sinembargo.mx/03-05-2018/3414571>
- ARRIOLA, Carlos, “La Concamin”, en Carlos Alba Vega (coord.), *Historia y desarrollo industrial de México*, México, Concamin, 1988, pp. 233-275.
- ARRIOLA, Carlos, “La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones”, *Foro Internacional*, 37 (1997), pp. 634-660.
- Arturo Solís, “La reforma energética tuvo impacto negativo: empresarios”, *Forbes*, 18 de abril de 2018.
- Asociación de Bancos de México, “Comunicado de prensa”, *El Economista*, 2 de julio de 2018.
- AZIZ NASSIF, Alberto, *Chihuahua: historia de una alternativa*, *La Jornada* / CIESAS, 1994
- BASAVE KUNHARDT, Jorge y María Teresa GUTIÉRREZ-HACES, “Localización geográfica y sectores de inversión: factores decisivos en el desempeño de las multinacionales mexicanas durante la crisis”, *Journal of Economics, Finance and Administrative Science* (2013), núm. 34, pp. 34-44.
- BIZBERG, Ilán, “Auge y decadencia del corporativismo”, en Ilán Bizberg y Lorenz Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, México, Océano, 2003, pp. 313-366.

- BRIZ GARIZURIETA, Marcela, “El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2006.
- BRIZ GARIZURIETA, Marcela, *El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, surgimiento y consolidación*, México, UNAM, 2002.
- BUENDÍA LAREDO, Jorge, “Autoritarismo y participación empresarial: La Confederación Patronal de la República Mexicana, 1970-1988”, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1989.
- CAMP, Roderic Ai, *Entrepreneurs and politics in twentieth century Mexico*, New York/ Oxford, Oxford University Press, 1989.
- CARTON DE GRAMMONT, Hubert, *Los empresarios agrícolas y el Estado. Sinaloa, 1893-1984*, México, IIS-UNAM, 1990.
- CASTRO ESPINOSA, Álvaro, “Tan lejos de Europa y tan cerca de los Estados Unidos: orígenes, negociación y perspectivas del acuerdo político y comercial entre México y la Unión Europea”, *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 893-916.
- CERUTTI, Mario, *Burguesía y capitalismo en Monterrey, 1850-1910*, Monterrey, Claves Latinoamericanas, 1983
- CERUTTI, Mario, *Proprietarios, empresarios y empresa en el norte de México: Monterrey: de 1848 a la globalización*, México, Siglo XXI, 2000.
- “Cierran investigación sobre financiación de Odebrecht a campaña de Peña Nieto”, *EFE*, 20 de junio de 2019, <https://www.efe.com/efe/america/mexico/cierran-investigacion-sobre-financiacion-de-odebrecht-a-campana-pena-nieto/50000545-4005600> (consulta del 6 de diciembre de 2019).
- “Con Peña Nieto cerraron 350 mil empresas chicas; se dedicó a las grandes, acusan”, *Vanguardia.mx*, 2 de septiembre de 2018, <https://vanguardia.com.mx/articulo/con-pena-nieto-cerraron-350-mil-empresas-chicas-se-dedico-las-grandes-acusan> (consulta del 21 de febrero de 2020).
- CONCHEIRO, Elvira, *El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM / Era, 1996.

- “Consejo Agropecuario llama a trabajar en unidad con próximo gobierno”, *El Informador*, 2 de julio de 2018.
- Consejo Coordinador Empresarial, CCE, “Un balance de cara a la transmisión de poderes en el ejecutivo” (comunicado), México, CCE, 25 de noviembre de 2018, <https://www.cce.org.mx/un-balance-de-cara-a-la-transmision-de-poderes-en-el-ejecutivo/>
- Consejo Ejecutivo de Empresas Globales, CEEG, “El CEEG en cifras”, <http://ceeg.mx/> (consulta del 28 de junio de 2019).
- Consejo Ejecutivo de Empresas Globales, CEEG, *México 2030 ante la cuarta revolución industrial. Propuestas para la productividad, el crecimiento y la inclusión social*, México, 2016, <http://ceeg.mx/vision-mexico-2030-ante-la-cuarta-revolucion-industrial/>
- “Constructora Marusa, SA de CV (Constructora Marusa)”, BNameamericas, <https://www.bnamericas.com/es/perfil-empresa/constructora-marusa-sa-de-cv-constructora-marusa>
- CRUZ SERRANO, Noé, “Pemex favorece a 21 firmas proveedoras en el sexenio”, *El Universal*, 2 de mayo de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/carera/pemex-favorece-21-firmas-proveedoras-en-el-sexenio>
- CRUZ VARGAS, Juan Carlos, “Sin mencionar a AMLO, el CCE dice que entablará colaboración con las autoridades electas”, *Proceso*, 1 de julio de 2018.
- CUEVAS, Stephanie, “Baillères felicita a López Obrador por carta a Trump sobre aranceles”, *El Financiero*, 3 de junio de 2019.
- “Eduardo Tricio de Lala llama a trabajar juntos por la prosperidad”. *Forbes México*, 3 de julio de 2018.
- “Él es el petrolero ‘no. 1 de México’... después de Pemex”, *SIPSE.COM*, <https://sipse.com/mexico/reforma-energetica-grupo-diavaz-prepara-inversion-apertura-pemex-144951.html>
- ELIZONDO, Carlos, “In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas”, documento mimeografiado, México, Oxford, CIDE, Nuffield College, 1992.
- ELIZONDO, Carlos, “The making of a new alliance: the privatization of the banks in Mexico”, documento de trabajo, Estudios Polí-

- ticos, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1993.
- “Empresarios niegan presión para que se unan Meade y Anaya”, *El Financiero*, 2 de mayo de 2019, <https://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/los-empresarios-no-tenemos-candidato-ni-partido-ccc> (consulta del 14 de junio de 2018).
- Gobierno de México y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), *Bóveda digital de contratos de la CNH*, <https://www.gob.mx/cnh/articulos/boveda-digital> (consulta del 21 de febrero de 2020)
- Gobierno de México, Comisión Nacional de Hidrocarburos, CNH, *Reservas de hidrocarburos en México, conceptos fundamentales y análisis*, 2018, México, Gobierno de México, CNH, 2019, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435679/20190207_CNH_Reservas-2018_vf_V7.pdf
- Ernst & Young México, *Nueva era de la energía en México*, Ministerio Federal de Economía y Energía de la República Federal de Alemania /Secretaría de Energía de México, México, 2018, https://www.energypartnership.mx/fileadmin/user_upload/mexico/media_elements/reports/NuevaEraEnergiaMexico_ESP.pdf
- GARCÍA, Ariadna, “Empresarios cierran filas con Meade Kuribreña”, *El Universal*, 26 de junio de 2018.
- GARCÍA CRESPO, Gonzalo, “Los empresarios y López Obrador se reúnen en busca de un diálogo”, *Expansión*, 4 de julio de 2019, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/07/04/los-empresarios-y-lopez-obrador-se-reunen-en-busca-de-un-dialogo-franco> (consulta del 15 de junio de 2019).
- GONZÁLEZ, Lilia, “Cúpulas de la IP condenan expresiones de AMLO”, *El Economista*, 3 de mayo de 2018, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Cupulas-de-la-IP-condenan-expresiones-de-AMLO-20180504-0021.html>
- GONZÁLEZ, Luis Miguel, “Petroleras privadas mexicanas: ¿quién es quién?”, *El Economista*, 13 de julio de 2017, <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Petroleras-PRIVADAS-mexicanas-quien-es-quien-20170714-0001.html>

- GUADARRAMA OLIVERA, ROCÍO, *Los empresarios norteros en la sociedad y la política del México moderno. Sonora /1929-1988*, México, El Colegio de México / El Colegio de Sonora / UAM, 2001.
- HERNÁNDEZ, Angélica, “Empresarios presentan 10 mil amparos ante reforma fiscal”, *El Financiero*, 5 de marzo de 2014.
- HERNÁNDEZ, Leticia, “¿A quién beneficia que sean deducibles al 100% las prestaciones laborales?”, *El Financiero*, 18 de diciembre de 2018.
- HERNÁNDEZ, Marcela, “Reestructuración del empresariado y de las grandes corporaciones”, en Enrique de la Garza (ed.), *La situación del trabajo en México: el trabajo en la crisis*, México, UAM / Plaza y Valdés, 2012, pp. 697-730.
- HORNEFFER RODRÍGUEZ, FRANCISCO, “El Estado y la inversión extranjera directa de las empresas mexicanas”, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2012.
- “Inversiones en el sector energético en México superarán los 100,000 mdd en 2018”, *Economiahoy.mx*, 9 de enero de 2018, <https://www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/8856227/01/18/Inversiones-en-el-sector-energetico-en-Mexico-superaran-los-100000-mdd-en-2018.html>
- Jañez, Claudia, “Mensaje de Claudia Jañez”, México, CEEG, <http://ceeg.mx> (consulta del 28 de junio de 2019).
- “La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)”, *Aristegui Noticias*, 9 de noviembre de 2014, <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>
- “La familia política de Javier Jiménez Espriú, colaborador de AMLO, es socia de filial de Odebrecht”, *Vanguardia.mx*, 13 de junio de 2018, <https://vanguardia.com.mx/articulo/la-familia-politica-de-javier-jimenez-espriu-colaborador-de-amlo-es-socia-de-filial-de>
- “La reforma energética, la participación privada y el descubrimiento gigante”, México, Unidad de Análisis Estratégico, Connection México Global, 2017, <http://www.connectionmexicoglobal.com/wp-content/uploads/2017/08/RE-Sierra-Oil-P.pdf>

- “Las 10 frases del encuentro entre AMLO y los empresarios”, *Expansión*, 4 de julio de 2018.
- LABASTIDA, Julio (comp.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, México, Alianza Editorial Mexicana-UNAM, 1986.
- LARA, Juan Antonio, “Decepciona a empresarios de NL reforma fiscal”, *El Financiero*, 10 de septiembre de 2013.
- “Las diez principales frases de Eloy Vallina”, *Tiempo la noticia digital*, 25 de mayo de 2018, http://www.tiempo.com.mx/noticia/131815-las_10_principales_frases_elay_s_vallina_laguera_elay_vallina_comunicado_regresion_y_mesianismo_autoritario/1
- “Lista completa de los miembros de la Comisión Trilateral (febrero de 2003)”, *Solidaridad.net*, 28 de marzo de 2003, <https://solidaridad.net/lista-completa-de-los-miembros-de-la-comision-trilateral-febrero-de-2003-248/> (consulta del 30 de junio de 2019).
- “Llama AMLO a adversarios y mafia del poder que se preparen, porque ya es tiempo que haya democracia en México”, boletín de campaña-042, 1 de mayo de 2018.
- “Los 300 empresarios”, *Líderes Mexicanos*, <https://lideresmexicanos.com/300/jose-ramiro-garza-cantu-los-300/>
- “Lozano: Empresarios presionan para que Meade y Margarita declinen por Anaya”, *Nación 321*, 1 de mayo de 2019, <https://www.nacion321.com/elecciones/lozano-empresarios-estan-presionando-para-que-meade-y-margarita-declinen> (consulta del 14 de junio de 2019).
- LUNA, Matilde, “Las asociaciones empresariales y el Estado panista”, en Enrique de la Garza Toledo (coord.), *La situación del trabajo en México, 2012. El trabajo en la crisis*, México, Plaza y Valdés Editores, 2012.
- LUNA, Matilde, “Los empresarios en el proceso de cambio político”, *Metapolítica* (2007), núm. 54, pp. 72-78.
- LUNA, Matilde y Ricardo TIRADO, *El Consejo Coordinador Empresarial. Una radiografía*, Proyecto Organizaciones Empresariales en México, Cuaderno de Investigación 1, México, IIS / FCPys, UNAM, 1992.

- “Magnates ‘arropan’ a Meade y piden a sociedad razonar su voto”, *Proceso*, 25 de junio de 2018.
- MALDONADO, Mario, “Cuando los empresarios cambiaron a Meade por Anaya”, *El Universal*, 20 de junio de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/columna/mario-maldonado/cartera/cuando-los-empresarios-cambiaron-meade-por-anaya> (consulta del 14 de junio de 2019).
- MALDONADO, Mario, “Empresarios van con Anaya si Meade no levanta”, *El Universal*, 23 de abril de 2018.
- MALDONADO, Mario, “Los mensajes de AMLO a los petroleros”, *El Universal*, 12 de septiembre de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/columna/mario-maldonado/cartera/los-mensajes-de-amlo-los-petroleros>
- MARTÍN CULLELL, Jon y Lucía BOHÓRQUEZ, “México ordena el arresto del exdirector de Pemex y logra la captura de un empresario por el ‘caso Odebrecht’ ”, *El País*, 29 de mayo de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/05/28/mexico/1559055206_285704.html (consulta del 3 de diciembre de 2019).
- MARTÍNEZ, Diego, “Consejo Mexicano de Negocios ofrece colaboración con AMLO para generar más empleos”, *Aristegui Noticias*, 1 de julio de 2009, <https://aristeginoticias.com/0107/mexico/consejo-mexicano-de-negocios-ofrece-colaboracion-con-amlo-para-generar-mas-empleos/> (consulta del 14 de junio de 2019).
- MARTÍNEZ RIOJAS, Cristóbal, “AMLO y los empresarios viven una segunda luna de miel”, *Expansión*, 14 de junio de 2019, <https://expansion.mx/economia/2019/06/14/amlo-y-los-empresarios-viven-una-segunda-luna-de-miel> (consulta del 1 de julio de 2019).
- MÉNDEZ, Rocío, “Meade tiene una visión clara sobre el México del futuro: CCE”, *MVS Noticias*, 28 de noviembre de 2017, <https://mvsnoticias.com/noticias/economia/meade-tiene-una-vision-clara-sobre-el-mexico-del-futuro-cce-311/>
- MÉNDEZ, Rocío, “Redoblarán empresarios esfuerzos e inversiones en el sector energético”, *MVS Noticias*, 16 de enero de 2019, <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/redoblaran->

- empresarios-esfuerzos-e-inversiones-en-el-sector-energetico/
(consulta del 15 de junio de 2019).
- MENDOZA ESCAMILLA, Viridiana, “Concanaco trabajará con autoridades que los mexicanos eligieron democráticamente”, *Forbes*, 1 de julio de 2019.
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, “¿Quién es Sergio Moro?”, *YouTube*, 31 de julio de 2017, https://www.youtube.com/watch?v=1l_KltezCg
- “Micro, pequeñas y medianas empresas, olvidadas en el gobierno de EPN”, *Polemón*, 11 de septiembre de 2018, <https://polemon.mx/micro-pequenas-y-medianas-empresas-olvidadas-en-gobierno-de-epn> (consulta del 9 de junio de 2019).
- MIZRAHI, Yemile, “La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios nortños”, *Foro Internacional*, 32 (1992), pp. 744-771.
- MORALES, Yolanda, “Plan de negocios de Pemex será clave”, *El Economista*, 10 de junio de 2019, <https://www.economista.com.mx/mercados/Plan-de-Negocios-de-Pemex-sera-clave-20190610-0072.html> (consulta del 30 de junio de 2019).
- MUÑOZ COTA CALLEJAS, José, “El Consejo Coordinador Empresarial en el sexenio de Vicente Fox”, tesis de maestría en Ciencia Política, El Colegio de México, 20 de agosto de 2009.
- “Nadie negocia conmigo. Candidatos y sus campañas corren en otro camino: EPN”, *Expansión Política*, 2 de mayo de 2018, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/05/02/nadie-negocia-conmigo-candidatos-y-sus-campanas-corren-en-otro-camino-epn> (consulta del 14 de junio de 2019).
- NAVARRO, Andrea, “Líderes empresariales parecen respaldar a Meade”, *El Financiero*, 29 de noviembre de 2017, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/lideres-empresariales-parecen-respaldar-a-meade> (consulta del 13 de junio de 2019).
- “No más corruptos impunes: empresarios de la Coparmex se manifiestan en el Ángel”, *Animal Político*, 16 de junio de 2016, <https://www.animalpolitico.com/2016/06/no-mas-corruptos-impunes-empresarios-se-manifiestan-en-el-angel-por-leyes-anticorrupcion/>

- ORTEGA, Octavio, “¿Quiénes son los empresarios que piden no votar por AMLO?”, *La Nación*, 31 de mayo de 2018.
- ORTIZ RIVERA, Alicia, “Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: ¿Poder tras la silla presidencial?”, tesis de maestría en Sociología Política, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 1998.
- PANTOJA, Sara, “En sexenio de Peña, el Conacyt transfirió el 48% de sus recursos a la IP: Álvarez-Buylla”, *Proceso*, 27 de junio de 2019.
- “Peña Nieto deja México estable económicamente: empresarios”, *Forbes*, 25 de noviembre de 2018, <https://www.forbes.com.mx/empresarios-destacan-que-pena-nieto-deja-mexico-estable-en-economia/> (consulta del 9 de junio de 2019).
- PONCE, Karla, “Estas fueron las 11 reformas que marcaron el gobierno de Peña Nieto”, *Excélsior*, 26 de noviembre de 2018, <https://www.dineroenimagen.com/economia/estas-fueron-las-11-reformas-que-marcaron-el-gobierno-de-pena-nieto/104937> (consulta del 29 de junio de 2019).
- POZAS, María de los Ángeles, *Estrategia internacional de la gran empresa mexicana en la década de los noventa*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2002.
- PUGA, Cristina, *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM / Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- QUINTANA, Enrique, “Una reforma impopular pero efectiva”, *El Financiero*, 23 de noviembre de 2017.
- RAMÍREZ TAMAYO, Zacarías, “Grupo IDESA, tras un mercado energético de 2500 mdd”, *Forbes*, 20 de octubre de 2016, <https://www.forbes.com.mx/grupo-idesa-tras-un-mercado-energetico-de-2500-mdd/>
- RAMOS, Dulce, “¿Quiénes llevarán los intereses de las televisoras al Congreso?”, *Animal Político*, 4 de noviembre de 2012, <https://www.animalpolitico.com/2012/09/telebancadas-quienes-llevaran-los-intereses-de-las-televisoras-al-congreso/> (consulta del 4 de diciembre de 2019).
- RANGEL M., J. Jesús, “Prácticas ilegales por contratos de Pemex”, *Milenio*, 29 de diciembre de 2016, <https://www.milenio.com/>

opinion/jesus-rangel/estira-afloja/practicilas-ilegales-por-con
tratos-de-pemex

“Respalda Coparmex a AMLO”, *Excélsior*, 2 de julio de 2018.

RÍOS, Viridiana, “Los verdaderos éxitos de AMLO”, *The New York Times*, 17 de junio de 2019, <https://www.nytimes.com/es/2019/06/17/lopez-obrador-economia/> (consulta del 30 de junio de 2018).

ROBLES DE LA ROSA, Leticia, “PRD resquebraja Pacto por México; busca detener la reforma energética”, *Excélsior*, 29 de noviembre de 2019.

RODRÍGUEZ, Israel, “AMIS expresa felicitación a AMLO”, *La Jornada*, 2 de julio de 2018, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/07/02/amis-expresa-felicitation-a-amlo-341.html> (consulta del 15 de junio de 2019).

ROSA, Eduardo de la, “Sector industrial felicita a AMLO por ganar comicios”, *Milenio*, 1 de julio de 2018, <https://www.milenio.com/negocios/sector-industrial-felicita-amlo-ganar-comicios> (consulta del 15 de junio de 2019).

Servicios de Extracción Petrolera Lifting de México, SA de CV (Servicios de Extracción Petrolera Lifting de México), BNamericas, <https://www.bnamericas.com/es/perfil-empresa/servicios-de-extraccion-petrolera-lifting-de-mexico-sa-de-cv-servicios-de-extraccion-petrolera-lifting-de-mexico>

Sesión con el Dr. José Antonio Meade, candidato de la Coalición Todos por México, Ciudad de México, 7 de mayo de 2018.

Sesión con el Lic. Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición Juntos Haremos Historia, Ciudad de México, 24 de abril de 2018.

SHADLEN, Kenneth C., *Democratization Without Representation: The Politics of Small Industry in Mexico*, University Park, Pennsylvania, Penn State Press, 2010.

“Si a EPN lo marcó la casa blanca, Texcoco marcará el sexenio de AMLO: Coparmex”, 30 de octubre de 2018, <http://diariotiempo.mx/economia/si-a-e-pn-lo-marco-la-casa-blanca-texcoco-marcara-el-sexenio-de-amlo-coparmex/>

SOSA, Georgina, “Democracia, cambio institucional y grupos de poder mediático en México: La ‘Ley Televisa’ (2005-2007) y la

- reforma electoral (2006-2008)”, tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, campo disciplinario en Sociología, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 3 de noviembre de 2014.
- TIRADO, Ricardo, “El poder en la Confederación de Cámaras Industriales”, en C. Puga y M. Luna (coords.), *Acción colectiva y organización. Estudios sobre desempeño asociativo*, México, IIS-UNAM, 2008, pp. 93-142.
- TIRADO, Ricardo y Matilde LUNA, “La politización de los empresarios mexicanos (1970-1982)”, en Julio Labastida: *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, México, Alianza Editorial Mexicana-UNAM, 1986, pp. 411-455.
- TREJO GARCÍA, Adrián, “Quieren empresarios reforma fiscal en serio”, *El Financiero*, 5 de noviembre de 2013.
- “Un balance de cara a la transmisión de poderes en el Ejecutivo”, *Consejo Coordinador Empresarial*, 25 de noviembre de 2018, <https://www.cce.org.mx/un-balance-de-cara-a-la-transmision-de-poderes-en-el-ejecutivo/> (consulta del 9 de junio de 2019).
- “Vamos México, sin control”, *Proceso*, 25 de mayo de 2003.
- ZAPATA NOVOA, Juan, *Tercos y triunfadores de Monterrey; los retos de Monterrey en el siglo XX*, Monterrey, Castillo, 1993.
- ZERMEÑO, Rubén, “Cotemar, empresa consentida y polémica”, *Reporte Índigo*, 12 de julio de 2018.

EL FRACASO DE LA CONTINUIDAD. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

THE FAILURE OF CONTINUITY. POLITICAL ECONOMY
IN THE ENRIQUE PEÑA NIETO ADMINISTRATION

L'ÉCHEC DE LA CONTINUITÉ. L'ÉCONOMIE POLITIQUE
SOUS LA PRÉSIDENTE D'ENRIQUE PEÑA NIETO

ILÁN BIZBERG

El Colegio de México

ilan@colmex.mx

RESUMEN: La presidencia de Enrique Peña Nieto pretendió dar un giro de 180 grados al hecho fundamental que había marcado al gobierno anterior, la guerra en contra del crimen organizado. Para ello, decidió concentrarse en lo que llamó las reformas económicas estructurales, lo que significaba extender el modelo implementado desde los años ochenta, y que había seguido imperturbable durante los siguientes cuatro sexenios. Ello, a pesar de que durante los últimos treinta años el desempeño de la economía mexicana, así como sus efectos socioeconómicos, han sido muy decepcionantes. Esto es aún más claro si tomamos en cuenta las excepcionales condiciones en las que se desarrolló la economía internacional entre el año 2000 y 2014, en lo que se ha conocido como el superciclo de las *commodities*, caracterizado por un crecimiento acelerado de China, que estimuló enormemente la demanda y el precio de las materias primas, así como por la expansión de los recursos financieros provenientes de Estados Unidos, que llevó a la mayoría de los países de Latinoamérica a crecer de manera más acelerada y, sobre todo, a hacerlo al tiempo que disminuían la pobreza y la desigualdad. En contraste, México no logró aprovechar las muy favorables condiciones económicas internacionales para mejorar la situación socioeconómica de su población.

Palabras clave: economía política; sexenio Enrique Peña Nieto; México; crecimiento; desigualdad.

ABSTRACT: The presidency of Enrique Peña Nieto was supposed to mark a 180-degree turn with respect to the dominant issue of the previous government: the war on organized crime. To achieve this, a decision was made to focus on structural economic reforms, by expanding the model first implemented in the 1980s and that had continued undisturbed over four governments. This is despite the fact that over the past thirty years the performance of the Mexican economy, together with its socioeconomic impact, has been disappointing. This under-performance is all the more marked in light of the exceptional conditions in which the global economy developed between 2000 and 2014, known as the commodities super cycle. This was characterized by accelerated growth in China that provided a huge stimulus for the demand and prices of raw materials, together with the expansion of financial resources from the United States, which led the majority of countries in Latin America to grow faster and, above all, to do so while reducing poverty and inequality. By contrast, Mexico failed to take advantage of the very favorable global economic conditions to improve the socioeconomic situation of its population.

Keywords: political economy; Enrique Peña Nieto administration; Mexico; growth; inequality.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: Le gouvernement d'Enrique Peña Nieto a essayé de s'éloigner radicalement de la politique la plus importante de son prédécesseur, celle qui concernait la lutte contre le crime organisé. À cette fin, il a accordé priorité aux réformes économiques dites «structurelles», ce qui a impliqué le renforcement du modèle adopté depuis les années 1980 (imperturbable le long de quatre périodes présidentielles), malgré le fait que les résultats de l'économie mexicaine et les effets sociaux qui en découlent ont été fort décevants. Ces limitations sont encore plus évidentes si l'on considère les conditions de l'économie internationale dans la période 2000-2014, marquée par l'essor des commodities et par le développement accéléré de la Chine, qui a beaucoup favorisé la demande et le prix des matières premières; en même temps, l'abondance des ressources financières provenant des États-Unis a permis une croissance remarquable dans la plupart des pays de l'Amérique latine, accompagnée d'une diminution de la pauvreté et de l'inégalité. Par contre, le Mexique n'a pas su profiter –pour améliorer la situation sociale

de sa population– de ces conditions économiques internationales tellement favorables.

Mots clefs: Économie politique; gouvernement d'Enrique Peña Nieto; Mexique; croissance; inégalité.

Traducción de BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: junio de 2019

Fecha de aceptación: noviembre 2019

La presidencia de Enrique Peña Nieto pretendió dar un giro de 180 grados al hecho fundamental que había marcado al gobierno anterior, la guerra en contra del crimen organizado. Para ello, decidió concentrarse en lo que llamó las reformas económicas estructurales. Durante año y medio pareció tener éxito, al lograr concluir un pacto con los partidos: el “Pacto por México”, mediante el cual el gobierno logró llevar a cabo varias reformas a la Constitución, entre las más importantes, la fiscal, la hacendaria, la energética y la educativa. Esto incluso llevó al semanario *The Economist* a aclamar a su gobierno como el “Momento de México” y a Peña Nieto como el “Salvador de México”.¹ No obstante, el impulso reformador de Peña Nieto duró apenas año y medio, porque su imagen colapsó con un asunto de corrupción en el cual estuvo involucrado el presidente y su esposa, y fracasó su intención de silenciar la grave crisis de violencia por la que pasaba el país, con el terrible secuestro y asesinato de los 43 estudiantes de Ayotzinapa. A partir de ese momento, se limitó a administrar el gobierno.

En términos económicos, se concentró en extender el modelo implementado desde los años ochenta, y que había se-

¹ “Mexico’s Moment”, *The Economist*, 21 de noviembre de 2012 <https://www.economist.com/news/2012/11/21/mexicos-moment> y “Saving Mexico”, *Time*, 24 de febrero de 2014.

guido imperturbable durante los siguientes cuatro sexenios. La única diferencia que marcó el sexenio que nos ocupa es su intento por profundizarlo. La reforma más importante en el aspecto económico fue la energética, que abrió el sector al capital privado. La más significativa en términos sociopolíticos fue la educativa, que se propuso eliminar la influencia de los sindicatos de maestros (SNTE y CNTE) en las decisiones de otorgamiento de plazas laborales. Ambas medidas intentaban completar el abandono del modelo socioeconómico mexicano de sustitución de importaciones y un modelo sociopolítico corporativista, aunque tuvieron un efecto muy moderado (si es que tuvieron alguno) sobre la economía mexicana.

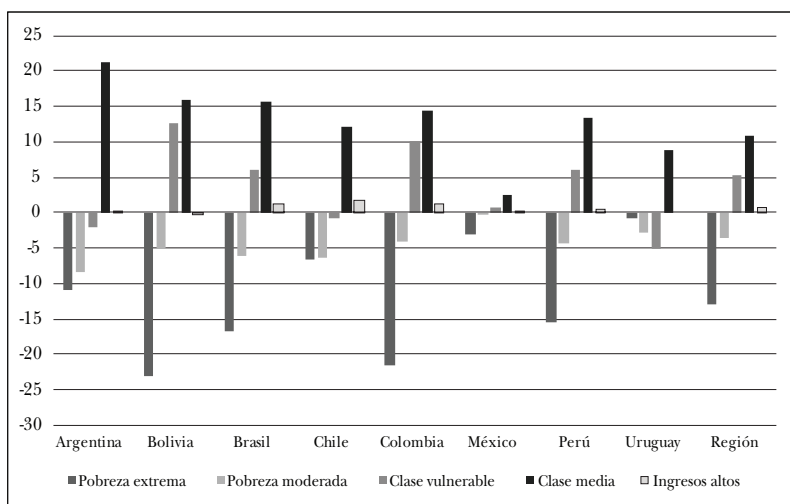
Durante los últimos treinta años, el desempeño de la economía mexicana, así como sus efectos socioeconómicos han sido muy decepcionantes. Esto es aun más claro si tomamos en cuenta las excepcionales condiciones en las que se desarrolló la economía internacional entre el año 2000 y 2014, en lo que se ha conocido como el superciclo de las *commodities*, caracterizado por un crecimiento acelerado de China, que estimuló enormemente la demanda y el precio de las materias primas, y por la expansión de los recursos financieros provenientes de Estados Unidos a partir de la crisis del internet a inicios de la década de 2000 y, sobre todo, a partir de la crisis global de 2008.² Esto llevó a la mayoría de los países de Latinoamérica a crecer de manera más acelerada y, sobre todo, a hacerlo al tiempo que disminuían la pobreza y la desigualdad. En efecto, por primera vez desde la industrialización por sustitución de importaciones (ISI, ocurrida de la década de 1940 a la de 1970), el crecimiento en Latinoamérica estuvo acompañado por una disminución de la pobreza y de la enorme desigualdad que sigue caracterizando a este continente.³ De hecho, uno de los rasgos del modelo de de-

² Robert Boyer, “Is More Equality Possible in Latin America? A Challenge in a World of Contrasted but Interdependent Inequality Regimes”, *desiguALdades.net, Working Paper Series 67*, Berlín, Freie Universität Berlin, 2014.

³ Boyer, *Loc. cit.*; Göran Therborn, “Moments of Equality – Today’s Latin America in a Global Historical Context”, en Barbara Fritz y Lena

sarrollo que adoptaron muchos países latinoamericanos durante el superciclo de las materias primas fue redistribuir para sacar a la población de la pobreza y hacer crecer a las clases medias para expandir el mercado interno e impulsar un crecimiento guiado por los salarios.

GRÁFICA 1
Estratificación social en América Latina
(% de variación, 2000-2013)



Fuente: Marco Stampini, Marcos Robre, Mayra Sáenz, Pablo Ibarra-rán, Nadin Medellín, “Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en América Latina”, *Working Paper*, núm. 591, BID, 2015, cuadro 1, p. 10.

En esta gráfica es posible ver cómo, a diferencia de los otros países del continente, México no logró aprovechar las muy favorables condiciones económicas internacionales para mejorar la situación socioeconómica de su población.

Lavinias, *A Moment of Equality for Latin America? Challenges for Redistribution*, Surrey and Burlington, Ashgate, 2015.

Esta circunstancia se debió a una serie de razones que no pueden discutirse todas en un artículo⁴ centrado en los últimos 6 años de la vida económica del país. No obstante, es importante plantearlo de entrada en la medida en que el sexenio de Peña Nieto se caracteriza por su total continuidad con el modelo de capitalismo que se implantó desde mediados de los años ochenta.

El presente texto está dividido en dos partes. En la primera formalizamos el tipo de capitalismo mexicano con base en algunas de sus características más notables. En la segunda, analizaremos en qué medida el sexenio de Peña efectivamente es una continuidad del modelo y cómo se preservan sus limitantes más fundamentales: el bajo crecimiento, la exigua creación de empleos de buena calidad y la baja expansión del mercado interno, entre las más importantes.

EL CAPITALISMO MEXICANO DE SUBCONTRATACIÓN INTERNACIONAL⁵

La economía mexicana es una forma desarticulada de capitalismo que depende totalmente de la demanda de compañías

⁴ Y a las que refiero en mi libro más reciente: Ilán Bizberg, *Diversity of Capitalisms in Latin America*, Londres, Palgrave, Macmillan, 2019.

⁵ Vale la pena recordar que esta caracterización del capitalismo mexicano se ubica en el contexto de una tipología que define cuatro tipos de capitalisms en América Latina. La segunda variedad es una estilización del modo de desarrollo que siguieron Brasil y Argentina desde el comienzo de 2003 hasta 2014, un capitalismo sociodesarrollista. Esta forma se basa tanto en la exportación de *commodities*, como en manufacturas para el mercado interno. El Estado es un actor fundamental que intenta arbitrar entre, por un lado, la dependencia externa de una economía periférica productora de materias primas, vinculada con el capital financiero y, por el otro, la producción industrial destinada al mercado interno. El modo de consumo también es un compromiso entre ambos: se buscan mercados externos y atraer capitales extranjeros, y se impulsa la industria nacional incrementando la demanda interna a través del aumento de los salarios y de un sistema de protección social generoso. Esta forma depende tanto de

ubicadas en Estados Unidos u otros países del centro, dado que es básicamente (aunque por completo) una plataforma para las maquiladoras que ensamblan piezas importadas y, en

las exportaciones de productos básicos y del aporte de capital financiero, como del crecimiento del mercado interno. El Estado es intervencionista y trata de encontrar un equilibrio entre un modelo de crecimiento impulsado por los salarios (*wage led growth*) y un modelo basado en las ganancias (*profit led growth*). Intenta dirigir la economía por medio de una política industrial y del financiamiento al desarrollo. Con el fin de desarrollar la industria, recurre a los recursos externos que provienen de la exportación de productos básicos, ingresos de inversiones extranjeras de cartera, inversión extranjera directa (IED) y deuda. Esta forma capitalista se basa en una sociedad civil fuerte que ejerce presión sobre el Estado para la redistribución, de manera que la relación salarial se caracteriza por políticas salariales expansivas y por un sistema de protección social orientado a la universalidad, que tiende a reducir la desigualdad. El Estado se ve obligado a arbitrar entre el capital internacional, las grandes empresas nacionales, los intereses financieros, los trabajadores, las clases medias bajas y los pobres; entre todos estos sectores se establece un compromiso social.

Los dos tipos de capitalismo restantes se caracterizan por depender totalmente de las *commodities* y son, por ello, capitalismo rentistas. Aunque el modo de acumulación, la dependencia de las materias primas y la economía externa son similares, hay diferencias significativas con respecto al carácter de la coalición dominante y la relación salarial, la forma en la que se distribuyen las ganancias de la renta. Ello determina que haya dos tipos, uno liberal y otro redistributivo. El primero es una estilización de Perú, Colombia y en parte Chile (porque el Estado chileno es más fuerte), países que comparten una economía extremadamente abierta, un Estado y sindicatos débiles, la desregulación del mercado laboral y un sistema de seguridad social reducido y orientado a la asistencia. La coalición dominante está formada por grandes compañías extranjeras y nacionales, la sociedad civil y parte de las clases medias. El modo de consumo está orientado a las ganancias, se trata de un *profit-led growth*. Los salarios crecen por abajo de los aumentos de la productividad.

En contraste, en el capitalismo rentista redistributivo, aunque es igualmente dependiente del mercado internacional de *commodities*, el Estado es intervencionista y posee o cede concesiones de explotación de materias primas a cambio de regalías e impuestos. Esto se debe, en gran medida, a la presión que ejercen actores sociales fuertes sobre el Estado para que intervenga en la economía y redistribuya las ganancias. Las políticas salariales y sociales son expansivas; estas últimas tienden hacia la universalidad.

algunos casos (como la automotriz), integran componentes producidos internamente, aunque sobre todo por subsidiarias extranjeras de las grandes compañías. Está más conectada con la economía de Estados Unidos que con la estructura productiva doméstica debido a que se añade escasa producción local y poco valor agregado. La conexión se da entre las compañías principales y las subsidiarias, las cadenas de producción son transnacionales. A este tipo de capitalismo lo hemos denominado “capitalismo de subcontratación internacional”.

Los productos manufacturados pueden llegar a tener un contenido tecnológico relativamente alto, aunque el valor agregado añadido en el país sea muy bajo, pues proviene básicamente de mano de obra en la última etapa del proceso productivo o en los nichos de la cadena productiva, en los cuales su concentración es alta. Ésta es la razón por la que, aunque México se haya convertido en uno de los más grandes exportadores de manufactura en el mundo, y el mayor en Latinoamérica, el impacto interno del auge de las exportaciones de productos cada vez más complejos ha sido muy limitado. De hecho, las maquiladoras propiamente dichas, que siguen constituyendo alrededor del 60% de las exportaciones totales, son empresas exclusivamente de ensamblaje, que incorporan una mínima parte de productos nacionales (alrededor del 3%). También existe un sector de alta productividad, sobre todo automotriz, que compite favorablemente a nivel internacional por la diferencia entre su elevada productividad (similar a la de los países centrales) y sus bajos salarios (comparados internacionalmente).⁶

La competitividad de esta forma capitalista depende de los bajos costos de la mano de obra (tanto salarios como de seguridad social), alta flexibilidad del mercado del trabajo, bajos impuestos y regulaciones ambientales laxas. Es un

⁶ José Gabriel Palma, “The seven main ‘stylized facts’ of the Mexican economy since trade liberalization and NAFTA”, *Industrial and Corporate Change*, vol. 14, núm. 6 (2005), pp. 941-991.

modelo económico que favorece las ganancias y reprime los salarios (de crecimiento basado en las ganancias más que en los salarios o *profit-led-growth* más que *wage-led-growth*)⁷ y, por ende, reprime la demanda interna, lo que genera bajo crecimiento, reducida creación de empleo e incapacidad para construir cadenas productivas que integren mayor valor agregado. Es un modelo empantanado en una trampa de lenta (o nula) mejoría del nivel productivo y mejoramiento tecnológico, en claro contraste de cómo se desarrolló la economía coreana y taiwanesa, y como se está desarrollando la economía China; es por ello que en este artículo haremos referencias a estos tres países, así como a algunos otros del continente latinoamericano.

Una característica muy significativa de este modelo es mantener una muy baja presión impositiva. El Estado interviene marginalmente, no aplica políticas industriales, no estimula el mercado interno, por el contrario, reprime los salarios y aplica una política social puramente asistencialista. El Estado no busca activamente la integración de la industria doméstica a la plataforma exportadora, como lo hizo en Corea y Taiwán, o lo intentó Brasil y Argentina entre 2003 y 2014, ni transferencia de tecnología, como lo hace China y como lo hacía el propio gobierno mexicano durante el periodo de la ISI. El Estado mexicano apenas establece las condiciones para que haya inversión privada de cualquier tipo, sin ninguna orientación o proyecto para crear cadenas productivas y aumentar la demanda agregada. De hecho, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) impone restricciones significativas a la acción gubernamental que limitan considerablemente al Estado mexicano, en comparación con el brasileño o el chino. Además, la ideología de los funcionarios gubernamentales desde me-

⁷ Engelbert Stockhammer, "Crecimiento basado en los salarios: introducción", en *Hacia una recuperación sostenible: por una política de crecimiento basada en los salarios*, Boletín Internacional de Investigación Sindical, Ginebra, OIT, vol. 3, núm. 2 (2011).

diados de los años ochenta ha estado por completo en sintonía con dichas restricciones a la acción estatal.

Como hemos sostenido en varios escritos, un modelo económico es resultado de un pacto sociopolítico. En el caso de México este compromiso se produce entre el Estado, las compañías multinacionales, los grandes grupos económicos nacionales, el capital financiero y parte de la clase media que se beneficia del modelo. Los sectores populares están excluidos del compromiso, dado que la sociedad civil (sindicatos, organizaciones sociales) es débil, está poco organizada y no es muy representativa, y el sistema político y la estructura estatal están poco abiertos a sus demandas. Como resultado, el Estado mexicano carece de suficiente autonomía con respecto a los grupos dominantes y de ahí se deriva una estructura económica oligopólica y un entramado político oligárquico. Este compromiso margina a las empresas y a la población que viven del mercado interno, así como a los trabajadores informales y a los pobres.

La fragilidad del modelo de subcontratación internacional es su dependencia de la economía externa, de la descomposición social que resulta del aumento de la pobreza y la desigualdad. A pesar de que el capitalismo mexicano no ha sufrido una crisis abierta desde 1995 y se recuperó rápidamente de la crisis global de 2008, por lo que puede considerarse un modelo sostenible, tiene problemas estructurales fundamentales que permiten afirmar que está pasando por una crisis de baja intensidad, rampante.

EL SEXENIO DE PEÑA NIETO, LA CONTINUIDAD DEL MODELO

La consecuencia más significativa del modelo de subcontratación internacional es el lento crecimiento de la economía del país.⁸ La paradoja es que mientras las exportaciones crecen

⁸ C. Ibarra, “La paradoja del crecimiento lento de México”, *Revista de la CEPAL*, núm. 95 (2008); Alicia Puyana y José Romero Tellaeché, *México*.

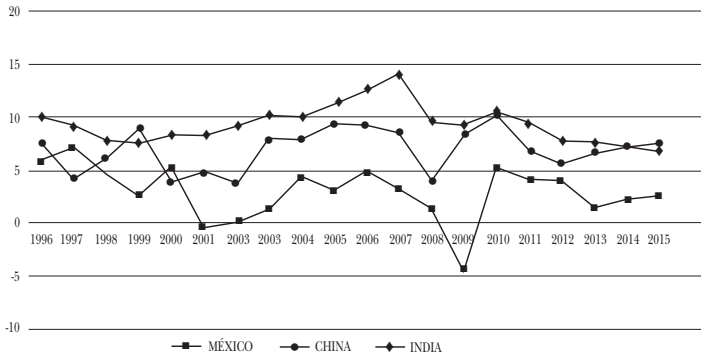
de manera acelerada, la economía nacional no lo hace al mismo ritmo, aunque la estrategia de desarrollo del país basada en la apertura y la creación de las mejores condiciones para la inversión extranjera ha llevado al aumento extraordinario de las exportaciones mexicanas, y que se hayan creado empleos con salarios relativamente altos en algunos sectores (a pesar de que el salario en la industria maquiladora es sólo alrededor de 1.5 salarios mínimos), este impulso no se ha difundido al resto de la economía.

Y en efecto, el crecimiento de la economía y, más aún, el crecimiento per cápita son muy bajos. En promedio, en los años de Peña Nieto el crecimiento del PIB fue menor a 3%, mientras que el crecimiento per cápita fue de sólo 1.3%. En contraste, hemos incluido los datos de China e India (véase gráfica 2).

Una de las principales razones por las cuales la economía mexicana crece poco es la baja inversión. Si comparamos a México con dos países que crecen aceleradamente vemos la gran diferencia. Mientras que en México la inversión estuvo entre el 20 y el 25% del PIB, en India y en China se encuentran entre el 35 y el 50% (véase gráfica 3). Esto nos obliga a buscar la explicación en las razones por las cuales se invierte poco en México.

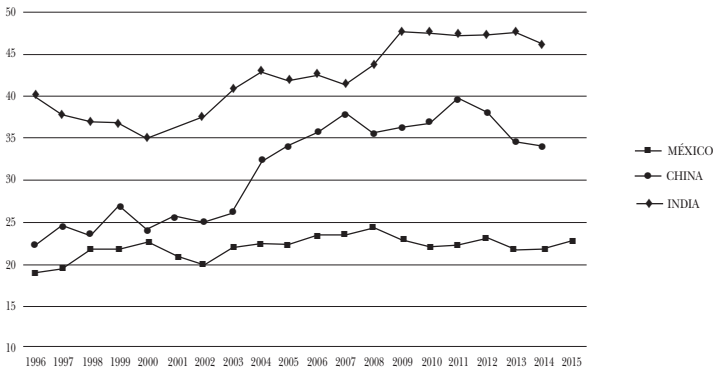
De la crisis de la deuda al estancamiento económico, México, El Colegio de México, 2009; Robert Blecker y Gerardo Esquivel, “NAFTA, trade and development”, California, Universidad de San Diego, 2010; Gerardo Esquivel, “De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica”, en Nora Lustig, *Los grandes problemas de México. IX Crecimiento Económico y Equidad*, México, El Colegio de México, 2010; H. Guillén Romo, “México, ejemplo de las políticas anti-desarrollo del Consenso de Washington”, *Estudios Avanzados*, 26, núm. 75 (2012); J. Ros, “Las trampas del lento crecimiento y tres reformas recientes”, en Rolando Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, México, FCE, 2015; J.C. Moreno Brid, “Cambio estructural para el crecimiento económico: grandes pendientes de la economía mexicana”, en Rolando Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, México, FCE, 2015.

GRÁFICA 2
Crecimiento del PIB (% anual)



Fuente: World Bank Databank.

GRÁFICA 3
Formación bruta de capital fijo



Fuente: World Bank Databank.

Mientras que las exportaciones están vinculadas a la estructura productiva de Estados Unidos y crecen en función de su demanda, el mercado doméstico tiene otra dinámica determinada por la baja inversión estatal y privada y por el bajo consumo. La baja inversión estatal resulta, en parte, de una

reducida recaudación del gobierno. La baja inversión privada es resultado de los escasos estímulos: carencia de una política industrial, que fue central en los países que lograron industrializarse tardíamente. Además, faltan créditos, tanto de la banca pública de desarrollo, como de la banca comercial. Por otra parte, el nivel de consumo es exiguo debido a los bajos salarios y por el hecho de que, como el sistema de protección social mexicano es muy deficiente, la población tiene que gastar y ahorrar para sobrellevar los gastos en educación, salud, apoyo a los adultos sin pensión, y tienen entonces menos recursos para consumir. La inversión también se ve desestimulada por la desigualdad, porque la riqueza se concentra en sectores sociales que gastan en productos suntuarios importados y que invierten sus ahorros en el exterior, mientras que las mayorías recurren a mercados locales de productos básicos, poco elaborados. Son las clases medias las que dinamizan las economías al inducir la inversión en bienes públicos⁹ y en productos con mayor complejidad, que pueden dar lugar a la elevación del nivel tecnológico de la estructura económica local.¹⁰ Varios estudios socioeconómicos plantean, además, que la polarización de una sociedad entre pobres y ricos implica inseguridad social y política que desestimula la inversión.¹¹ Todo ello lo expondremos enseguida.

La estructura productiva: una economía desarticulada y cadenas productivas fragmentadas

La explicación del lento crecimiento del país es multivariada, pero proviene en esencia del hecho de que donde fluye la mayoría de las inversiones es una plataforma de exporta-

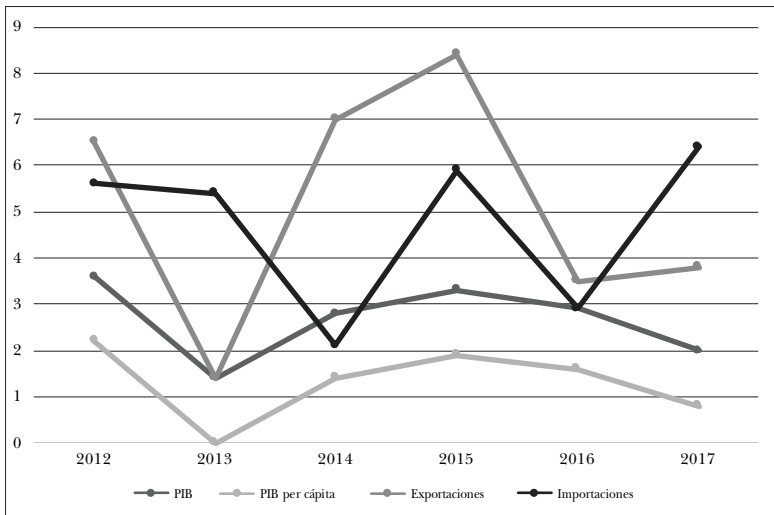
⁹ William Easterly, "The Middle Class Consensus and Economic Development", *Journal of Economic Growth*, 6, núm. 4 (2001).

¹⁰ Abhijit Banerjee y Esther Duflo, "What is middle class around the world?", *Journal of Economic Perspective* 22, núm. 2 (2008).

¹¹ D. Rodrik, "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", *Revista de la CEPAL*, núm. 73 (2001).

ción que prácticamente sólo incorpora salarios al proceso manufacturero. Esto se demuestra si comparamos los datos de los intercambios externos con los del crecimiento del PIB. Aparece claramente que mientras el crecimiento de las exportaciones ha llegado a ser muy considerable en 2012, 2014 y 2015, y las importaciones han crecido a la par o más, el PIB ha crecido mucho menos.

GRÁFICA 4
Crecimiento de los intercambios externos
y de la economía en general



Fuente: World Bank Databank.

La explicación puede parecer tautológica, aunque no lo sea. Las exportaciones están más vinculadas a las importaciones que al resto de la economía, son en cierta manera un enclave. México importa componentes, o produce piezas que se exportan luego de un proceso y que regresan para ser ensam-

bladas en el país. Dussel¹² calculó que más del 70% de las importaciones mexicanas son temporales (que están exentas de aranceles) y que son reexportadas. A partir de 2003 se permite la importación, sin pago de aranceles, de materias primas si se utilizan para exportaciones dirigidas a países distintos de Canadá y Estados Unidos. Es por ello que la razón entre el crecimiento de las exportaciones y el valor agregado ha caído constantemente desde que se implementó el modelo exportador, del 0.9 en 1970 y 1981, al 0.1 en 2000.¹³ En el mismo sentido, el *multiplicador* keynesiano de las exportaciones sobre la economía mexicana se ha desplomado, de 3.6 en 1987 a 1.6 en 2007.¹⁴ De hecho, según este autor, a medida que aumentan las exportaciones se incrementan *más que proporcionalmente* las importaciones porque, además de las importaciones que requieren las exportaciones, la apertura indiscriminada de la economía conduce al rompimiento de las cadenas productivas y a la desindustrialización.

La economía mexicana se mantiene desarticulada en la medida en que se inserta de manera pasiva al mercado internacional:¹⁵ son las empresas nacionales y transnacionales las que eligen los sectores a desarrollar y lo hacen en aquellos que les permiten aumentar su competitividad internacional. La inversión, preferentemente en los sectores de mayor densidad de mano de obra, implica un proceso de desestructuración de las cadenas productivas nacionales y la integración en los mercados internacionales con base en los procesos de menor valor agregado. Esta dinámica de las cadenas productivas, que responde a la estrategia global las empresas transnacionales, es poco conducente para que los capitales nacionales

¹² Enrique Dussel Peters, “La manufactura en México: condiciones y propuestas en el corto, mediano y largo plazo”, en José Luis Calva (coord.), *Nueva política de industrialización. Vol. 7 de Análisis Estratégico para el desarrollo*, México, Juan Pablos Editor, Consejo Nacional Universitario, 2011.

¹³ Palma, art. cit.

¹⁴ Ibarra, art. cit.

¹⁵ Moreno Brid, art. cit., p. 195.

se integren a ellas, a menos que el Estado los obligue o estimule a ello.

Es bien conocido que, en los años sesenta, los gobiernos de Corea y Taiwán forzaban o estimulaban al capital privado a invertir en ciertos sectores industriales. Cuando consideraba que estos sectores estaban maduros, dejaba de protegerlos para apoyar a otros. Todo mediante un proceso pragmático de “prueba y error”, más que mediante un plan preconcebido, pero que logró consolidar cadenas productivas cada vez más sofisticadas hasta lograr hacer de estos dos países economías desarrolladas.¹⁶

De hecho, a pesar de que México ha desarrollado una amplia industria manufacturera de exportación y de que el porcentaje del PIB que ocupa este sector se ha mantenido prácticamente estable, ha habido una especie de desindustrialización.¹⁷ La apertura indiscriminada y la conversión de la economía en una plataforma de subcontratación internacional tuvo como resultado que la industria mexicana se concentrara en los procesos con menor valor agregado, al tiempo que se trasladaron al exterior los de mayor valor. En el país subsistieron los procesos con mayor concentración de mano de obra, lo que fue positivo en cuanto a la creación de empleos, pero negativo en lo que respecta a salarios y, sobre todo, en *upgrading*, pero ha conducido, de hecho, a un proceso de *downgrading*.

Esto puede verse con datos duros si nos remontamos a los años ochenta, cuando el valor agregado como porcentaje del PIB de la manufactura representaba 22% del PIB, mientras que en 2018 representó 17%. Es cierto que otros países

¹⁶ Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Nueva York, Cornell University Press, 1990.

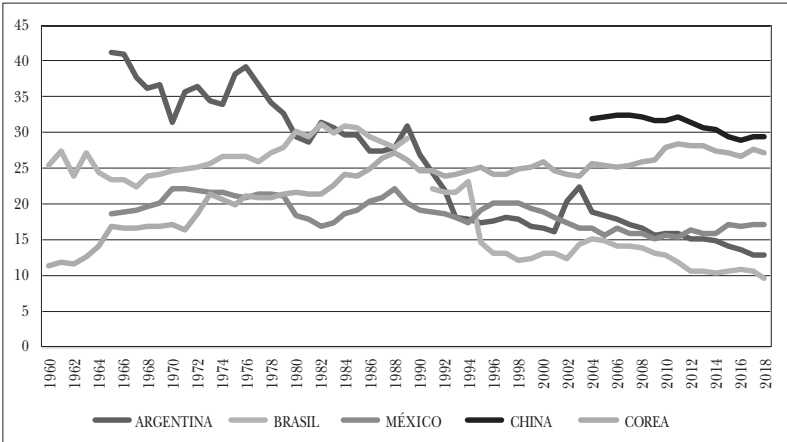
¹⁷ Hector Guillén Romo, “México: del desarrollo ‘hacia adentro’ al desarrollo ‘hacia fuera’”, en Jose Luis Calva (coord.), *Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 3, México, Juan Pablos Editor, 2012, pp. 245-283 y Héctor Guillén Romo, “México, ejemplo de las políticas anti-desarrollo del Consenso de Washington”, *Estudios Avanzados*, 26, núm. 75 (2012).

de América Latina han sufrido una desindustrialización aun mayor debido a la reprimarización de sus economías, resultado de la enfermedad holandesa.¹⁸ En contraste, también es cierto que las verdaderas potencias manufactureras rebasan con mucho los porcentajes mexicanos: en China y en Corea la manufactura representaba, en 2018, el 29% y el 27% del PIB, respectivamente. No obstante, estos datos no miden el grado tecnológico de las manufacturas, que es mucho mayor en Corea y con toda probabilidad también en China. Igualmente interesante es el contraste entre Corea y México en el largo plazo, puesto que mientras que en 1960 Corea era un país agrícola, con apenas 10% de valor agregado de la industria manufacturera, alcanzó a México hacia mediados de los años setenta, para rebasarlo en 1988 y mantenerse cerca del 30% desde entonces. Mientras que México desciende en los ochenta para ubicarse sin cambios desde mediados de los noventa.

En las dos gráficas siguientes es posible evaluar al gobierno anterior: mientras que en la gráfica 6 podemos ver que la manufactura deja de caer, como lo venía haciendo de 2000 a 2009, crece muy poco en los siguientes años, lo cual prueba que tanto el gobierno de Calderón, como el de Peña hicieron poco para estimular una mayor integración doméstica. En la gráfica 7 vemos que la productividad total de la economía aumentó muy poco, apenas 3% en 6 años, mientras que la productividad de la industria prácticamente se desplomó, al bajar de un índice de 100 a 90 (véase gráfica 7).

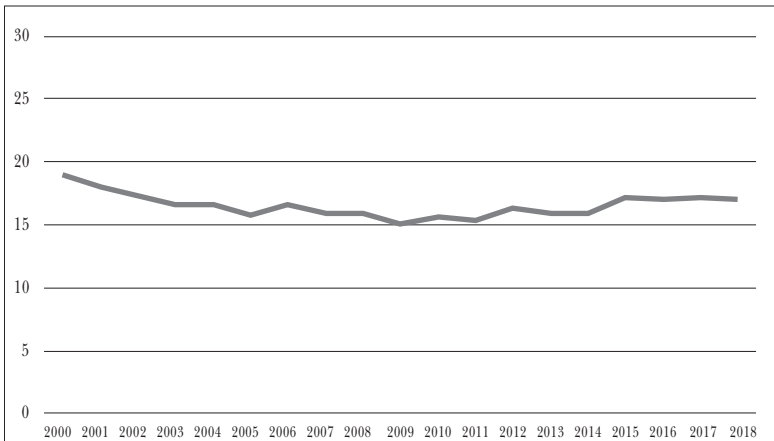
¹⁸ L. C. Bresser Pereira y Paulo Gala, “Macroeconomía estructuralista del desarrollo: ¿un segundo momento del estructuralismo latinoamericano?”, en Jose Luis Calva (coord.), *Análisis Estratégico para el Desarrollo*, vol. 4 (2012).

GRÁFICA 5
Valor agregado de la industria manufacturera (% del PIB)



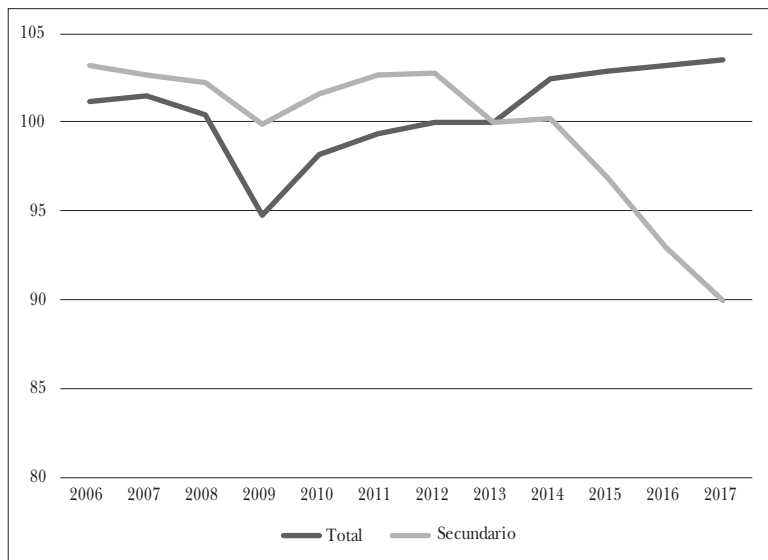
Fuente: World Bank Databank.

GRÁFICA 6
México: valor agregado de la industria manufacturera, 2000-2018 (% del PIB)



Fuente: World Bank Databank.

GRÁFICA 7
Índice de productividad laboral de la economía
mexicana: 2006-2017



Fuente: elaboración propia con base en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, Diagnóstico de productividad y análisis de los avances del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, México, Coneval, 2018.

No obstante, hay que aclarar que los bajos niveles de productividad general de la economía no significan que no haya sectores muy productivos, como los de la industria automotriz, siderúrgica, entre otros. Es en estas ramas más productivas, dominadas por las empresas transnacionales, que se aplican las tecnologías de punta, incluso más avanzadas que las de sus países de origen, en la medida en que son empresas más nuevas. De hecho, a esto se refiere el perspicaz análisis de Palma,¹⁹ quien escribe que estas empresas aprovechan me-

¹⁹ Palma, art. cit.

nos los salarios que la brecha entre éstos y la productividad; es esta brecha la que permite la acumulación de ganancias de una de las formas de capital que se instala en México, la otra es la clásica maquiladora que sólo se beneficia de los bajos salarios.

La inversión pública

Una de las preocupaciones mayores de los gobiernos mexicanos del periodo neoliberal ha sido mantener el gasto del gobierno bajo control, aun a costa de sacrificar el crecimiento y, en épocas de crisis, profundizándola, al actuar de manera procíclica. Durante la mayor parte de la última década el gobierno ha mostrado un saldo fiscal positivo. Incluso en la crisis global de 2008-2009, el déficit presupuestal del gobierno de México no aumentó; en contraste, los gobiernos de Brasil, Argentina e incluso el muy liberal Chile, aumentaron su gasto y déficit de manera muy considerable para intentar contrarrestar los efectos de la crisis. El gobierno de Peña Nieto siguió con esta política: el saldo fiscal primario fue de 0.2% del PIB en 2016, 1.2% en 2017 y 0.6% en 2018, bien que, durante la segunda mitad del año electoral de 2018 incurrió en un déficit de 2.9%.²⁰

De hecho, desde los años noventa, todos los gobiernos mexicanos han aplicado una política ultrarrestrictiva de gasto, cuyo objetivo primordial ha sido mantener la inflación bajo control. A esto contribuye el Banco de México, institución que tiene como misión principal la estabilidad de precios cuando, por ejemplo, otros bancos centrales también vigilan la tasa de empleo; entre otros, la Fed estadounidense. Ello no sólo conduce a un bajo gasto público y a una política monetaria restric-

²⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, CEPALSTAT, Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas Comisión Económica para América Latina y el Caribe, <https://estadisticas.cepal.org/cepalsat/Portada.html?idioma=spanish>

tiva de intereses elevados, sino a una acción procíclica del gobierno: se gasta cuando la economía está creciendo y se deja de gastar cuando su acción es más necesaria, es decir, en las crisis.²¹

A pesar de que al inicio del sexenio se dijo que se iba a revertir la tendencia de las administraciones precedentes, y que el gobierno iba a aumentar su gasto de inversión, no se cumplieron las expectativas. De hecho, se redujo la inversión de manera considerable en la segunda mitad del periodo. A seis meses de haber entrado en funciones, el gobierno anunció un gran programa de inversiones en infraestructura y, en abril de 2014, siguió otro plan, aún más grandilocuente, el Plan Nacional de Infraestructura, que debía invertir 7.7 billones de pesos, la mitad en el sector energético. Muchos proyectos no vieron la luz, dado que este plan incluía inversiones público-privadas que nunca se concretaron. De todas maneras, el 36% estatal previsto era considerable.²² No obstante, los pocos recursos del gobierno por la baja recaudación estructural del Estado mexicano, la baja de la producción y del precio del petróleo, hicieron insostenible el plan.²³

Desde el inicio del sexenio, el tren rápido entre la Ciudad de México y Querétaro abortó por el famoso escándalo (así denominado) de la “Casa Blanca” en el que, además de la esposa del presidente, estuvo implicado el ganador del contrato junto con una compañía China. De esta manera, “...la política de inversión pública de este periodo adoptó una postura ultrarrestrictiva que restó dinamismo al crecimiento tanto por el lado de la demanda agregada como el de la oferta, al restringir la formación de capital público e infraestructura”.²⁴ De hecho, el gasto público en bienes y servicios (consumo más inversión públicos) pasó de crecer a una tasa anual de 3.2%

²¹ Esquivel, art. cit.

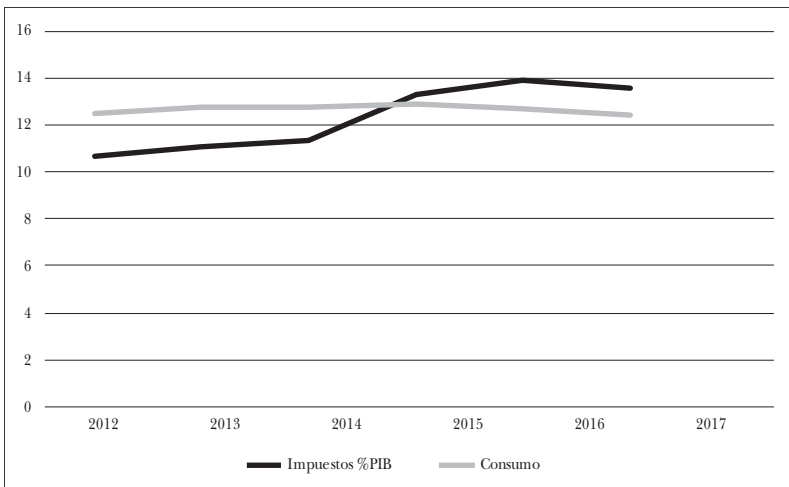
²² Ros, art. cit., pp. 167-168.

²³ Víctor Soria Murillo, *Saldos perversos de la política neoliberal en México*, UAM-Colofón, 2017, p. 357

²⁴ J. Ros, “La economía mexicana en 2016: tendencias y perspectivas”, *Revista de Economía Mexicana, Anuario UNAM*, núm. 2, 2017, p. 8.

entre 2002 y 2007 a decrecer a -0.2% anualmente de 2009 a 2016, cayendo del 4.2% en 2002-2007 a 3.2% del PIB al inicio del sexenio; la inversión pública sufrió un colapso acumulado sin precedente, de 35% , y su proporción con respecto al PIB cayó de 5.9 a 3.1% .²⁵ En la gráfica 7 podemos ver que, a pesar de que de 2014 a 2015 aumentaron los ingresos por impuestos del gobierno, su consumo no aumentó. Esto demuestra que el gobierno ejerció una política hiperrestrictiva, a pesar de que tenía más recursos, decidió no gastarlos.

GRÁFICA 8
Impuestos y consumo del gobierno (% del PIB)

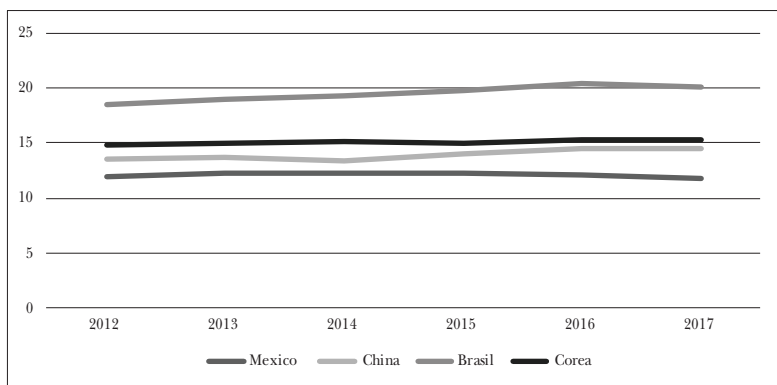


Fuente: datos para la elaboración del Bertelsmann Transformation Index, BTI2018 Transformation Index (World Bank), <https://www.bti-project.org/en/data/> (consulta de agosto de 2019).

Vale la pena comparar el consumo del gobierno mexicano con el de varios países que han logrado o intentado crecer rápidamente.

²⁵ *Loc. cit.*

GRÁFICA 9
Consumo del gobierno en México, China, Brasil y Corea



Fuente: datos para la elaboración del Bertelsmann Transformation Index, BTI2018 Transformation Index (World Bank), <https://www.bti-project.org/en/data/> (consulta de agosto de 2019).

En gran medida, el bajo gasto del Estado mexicano se debe a su reducida capacidad fiscal y al bajo nivel de contribuciones que se hacen al sistema de seguridad social, ya que México es uno de los países de América Latina que ejerce la menor presión fiscal y recaudación de contribuciones sociales. En la raíz de esta baja tributación se encuentra la estrategia de sustituir la carencia de estímulos directos a ciertos sectores productivos que implicaría tener una política industrial activa, por una ausencia de política industrial que elimine cualquier tipo de restricción al capital para inducirlo a invertir. En la gráfica 10 podemos comparar el Estado mexicano con otros países del continente.

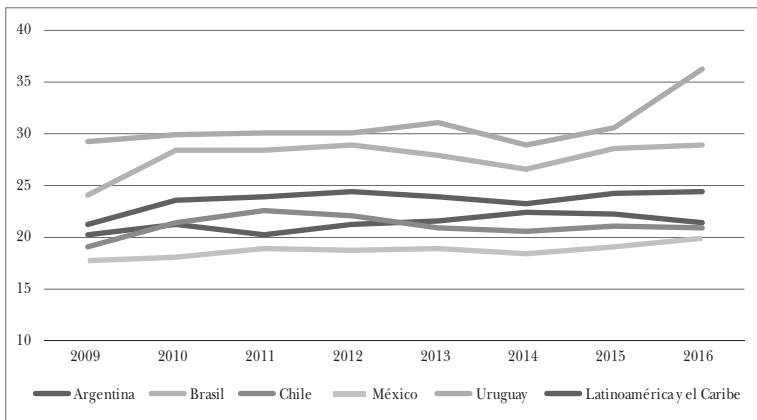
Los datos del sexenio de Peña Nieto indican que mejoró la recaudación fiscal con lo que se denominó una reforma, pero que en realidad fue más bien una miscelánea fiscal en la medida en que sólo se ajustaron los impuestos existentes, sin crear otros o modificar significativamente el sistema.²⁶ Se aumentó

²⁶ Soria, *op. cit.* p. 126.

el ISR a las personas físicas, a un máximo de 35%, y se descartaron exenciones y deducciones del ISR personal y empresarial. Además, se introdujo un impuesto del 10% a las ganancias de capital y se eliminó el régimen de consolidación fiscal y el IETU. Todo ello afectó principalmente a las clases medias.²⁷

GRÁFICA 10

Ingresos del Estado; impuestos y contribuciones (% del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, CEPALSTAT.

Pero estas modificaciones no lograron siquiera compensar la caída de los recursos que provenían de Pemex. Mientras que la miscelánea fiscal logró incrementar la recaudación en 3.5%, para llevarla de 9.1% a 13.1% del PIB de 2013 a 2017, la caída de los ingresos petroleros hizo descender los ingresos fiscales en 4.5% del PIB, al pasar de 8.3% a 3.8% en el mismo periodo.²⁸ La caída de los ingresos petroleros provino básica-

²⁷ Ibid., p. 127.

²⁸ Instituto Belisario Domínguez, “La reforma hacendaria a cuatro años de su implementación. Resultados y propuestas”, *Notas estratégicas*, núm. 27 (julio de 2018).

mente de la baja en la producción, exportación y precio del petróleo. A esto habría que agregar lo que se perdía por los subsidios que se otorgaron durante muchos años a las gasolinas, que son importadas, junto con el gas y otros productos petroquímicos.

La penuria de recursos llevó a un muy notable endeudamiento del sector público desde el sexenio de Felipe Calderón. En el cuadro del anexo, podemos ver que el endeudamiento público ha pasado de 42% a 52 % del PIB de 2012 a 2017. A pesar de que este nivel de deuda no se considera excesivo para un país en desarrollo, sí ha tenido como consecuencia que haya aumentado el costo financiero, lo que ha reducido aún más la capacidad de ejercer gasto público.²⁹ Por otra parte, la deuda total del país pasó de 350 000 millones a 455 000 millones de dólares, lo que implica una carga anual por intereses de 62 000 millones de dólares. Aunque la mayor parte de la deuda es privada, el responsable, en última instancia, es el gobierno, lo que lo obliga a acumular grandes cantidades de reservas de divisas. Esto también es necesario por la volatilidad de las inversiones en portafolio, que pueden muy rápidamente dejar el país, así como el efecto de sobrevaluación del peso si no se “esterilizan”. En ciertos momentos, algunos países han establecido limitaciones a los capitales de portafolio, como un impuesto a su salida antes de cierto tiempo (por ejemplo, el encaje que aplicó el gobierno chileno en los años noventa). En ausencia de estas medidas, la única solución es la acumulación de reservas que pueden hacer frente a una huida repentina de capitales.

Esta problemática situación de las finanzas públicas obligó a la reforma energética. Aunque es posible que uno de los motivos de esta reforma era ideológico, ya que éste era el último sector económico de importancia en manos del Estado, algo que para el pensamiento liberal era una irregularidad, la decisión se tomó por razones pragmáticas. La creciente dificultad que tenía Pemex para aportar los recursos necesarios

²⁹ Soria, *op. cit.* p. 77.

al gobierno, su creciente debilidad financiera, convencieron al gobierno de la necesidad de abrir un mercado cuyo monopolio le había dado grandes beneficios en el pasado: de 2000 a 2013, 40% de los recursos del gobierno provinieron de Pemex.³⁰ Mientras esta empresa pudo ofrecerle al gobierno un complemento tal de sus recursos fiscales, hubiera sido suicida abrir el mercado. Ello además le permitía mantener el credo liberal de cobrar pocos impuestos. Es un lugar común que Pemex se utilizaba como caja chica del gobierno. Los impuestos que se le cobraban ascendieron a 114.9% de sus utilidades antes de impuestos, de 2005 a 2014, una situación claramente inviable que llevó a la baja de la producción y al descuido de las refinerías que producen a menos de 30% de su capacidad. También condujo a su endeudamiento, convirtiéndose en una de las empresas petroleras más endeudadas del mundo, con una deuda de alrededor de 105 000 millones de dólares.³¹

El gobierno de Peña se vio obligado a modificar la relación fiscal del Estado con Pemex, aunque ello no significara "...que la carga tributaria de Pemex y los ingresos que recibirá el Estado se modifiquen de forma significativa en el corto plazo. De hecho, las estimaciones realizadas bajo distintos supuestos apuntan a que la porción que el Estado obtendrá de los ingresos por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos oscilarán en el 63.5% en 2016 y se reducirá de forma gradual para 2022 hasta alrededor de 60.1%; cifras similares al 63.5% registrado en 2014 y al 65.0% del promedio de 2005-2014".³² Es de notar que el gobierno de López Obrador redujo aun más los impuestos a

³⁰ José Luis Clavellina Miller y Víctor Ortega Olvera, "Reforma energética y nuevo régimen fiscal del sector de hidrocarburos", *Cuaderno de investigación*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2015, p. 5.

³¹ *Loc. cit.*

³² *Loc. cit.*

Pemex, de 65 a 54% del derecho a la utilidad compartida,³³ lo cual todavía es elevado.

La promesa de la reforma energética era que el capital privado dinamizaría un sector que el Estado había expoliado. Se argumentaba que Pemex no tenía recursos para seguir invirtiendo en exploración y en explotación y que, además, la mayoría de los pozos de petróleo en tierra o aguas someras se estaban agotando, y que lo que restaba ahora era explorar y explotar pozos en aguas profundas, lo cual era muy costoso, riesgoso y complejo para la empresa mexicana. A diferencia de Petrobras, que invirtió en los años noventa y 2000 en sus capacidades tecnológicas y se convirtió en uno de los países de punta en la tecnología de explotación de aguas profundas para las enormes reservas de presal de la costa de Río de Janeiro, Pemex había abandonado todo intento de mejora tecnológica (*upgrading*).

Se pensaba, por una parte, que acceder a que Pemex se asociara con firmas privadas le permitiría volverse una empresa viable y, por la otra, que el pago de derechos (*royalties*) e impuestos que se cobraría a las empresas petroleras, compensarían, por lo menos en parte, lo que Pemex por sí sola ya no podía seguir aportando al gobierno. Además, las inversiones en energía tendrían un efecto multiplicador sobre la economía en general. No obstante, por diversas razones, entre ellas la reducción de la demanda y del precio del petróleo, la promesa de una creciente inversión privada en la industria tampoco se concretó. Además, la nueva “Ley de Pemex”, de agosto de 2014, no reforzaba las posibilidades de la empresa frente a la que sería una creciente competencia, al contrario, se dejaba a Pemex en una situación muy desventajosa porque “...la futura competitividad de Pemex no sólo se verá afectada por la distribución de asignaciones

³³ Karen García, “Bajan carga fiscal de Pemex y aporte a ingresos públicos”, *El Economista*, 22 de julio de 2019, <https://www.economista.com.mx/empresas/Bajan-carga-fiscal-de-Pemex-y-aporte-a-ingresos-publicos-20190723-0010.html>

al sector privado en las Rondas de Inversión (Rondas de Privatización), sino por la continuidad del secuestro de sus utilidades por medio de impuestos y derechos que lo dejan sin posibilidades de modernización y desarrollo”.³⁴

La inversión privada

El crecimiento de la economía no es sólo resultado de la inversión del Estado, sino del capital privado, que depende de las condiciones mismas del mercado y de la estructura económica, de los incentivos del gobierno y, finalmente, del consumo. Por eso, es necesario explicar por qué la inversión privada mexicana es tan reducida. En parte se explica por la escasa inversión y consumo públicos que mencionamos en líneas previas. No obstante, también depende de las oportunidades de acumulación de capital en función de la estructura productiva, del grado de oligopolización y monopolización de ésta, tanto en el mercado interno, como en el de exportación. Además, responde a los incentivos del gobierno para que aumente su oferta y las posibilidades mismas de exportación. Y, finalmente, obedece a la dinámica y estructura del consumo.

La falta de una política industrial y de apoyo financiero

Como ya lo hemos discutido, el modelo que ha seguido el país gira en torno de la inversión extranjera en la plataforma de exportación, de la que está prácticamente ausente el capital nacional. Mientras que en la industria maquiladora la integración nacional es prácticamente nula, en otras, como la automotriz, donde hay mayor integración doméstica, se han instalado proveedoras extranjeras dado que las abastecedo-

³⁴ Soria, *op. cit.*, p. 278.

ras nacionales son prácticamente inexistentes.³⁵ Esto, en gran medida se debe a que para el capital privado es muy difícil integrarse a las cadenas de valor controladas por el capital extranjero sin algún tipo de ayuda del Estado. Y, en efecto, según Moreno Brid "... la falta de una política industrial [...] explica por qué el giro en la agenda de desarrollo y las reformas de mercado y el auge exportador no lograron tasas de expansión persistentes del PIB de cuando menos 5% anual".³⁶

En contraste con el gobierno mexicano de la época del ISI, y con la acción de los gobiernos de Japón, Corea y Taiwán y del actual gobierno chino, que estimulaban la generación de cadenas productivas, empezando por los bienes de consumo no duraderos, pasando a los bienes de consumo duraderos, los bienes intermedios y, finalmente, los bienes de capital, así como la inversión en ciencia y tecnología, para incrementar su valor agregado, a partir de los noventa el gobierno mexicano dejó a los productores libertad total de escoger dónde invertir y dejó de proteger y dirigir las empresas. Lo único que puede remediar esta situación es una política industrial que "... genere los eslabonamientos fuertes con los proveedores nacionales, de modo que, al aumentar su contenido local, se fortalezca su capacidad de impulso al resto de la economía".³⁷

A pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Peña Nieto se contemplaba que el gobierno iba a "... resolver las distorsiones del mercado [como] los monopolios u oligopolios, mercados incompletos, información asimétrica y de coordinación de los agentes [...], la colaboración entre el sector privado y el gobierno para desarrollar los sectores con mayor impacto en el crecimiento económico [...], implementar acciones e instrumentos específicos como la promoción del capital humano y financiamiento y

³⁵ T. Hoshino, *Red de proveeduría de la industria automotriz en México: ¿es posible la incorporación de las empresas mexicanas?*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2018.

³⁶ Moreno Brid, art. cit., p. 62.

³⁷ *Loc. cit.*, p. 195.

en coordinar, focalizar y priorizar las acciones conjuntas entre el sector privado y los distintos órdenes de gobierno”,³⁸ todo quedó en palabras.

En lo que se refiere a la banca de desarrollo, el Estado mexicano ha mantenido bajo su control seis bancos, entre los que Nacional Financiera (Nafin) y Bancomext son los principales. El primero, creado en 1934, fue el banco mexicano más importante durante la ISI, aunque en lo que respecta a los activos, ambos se cuentan entre los más grandes de América Latina, no pueden considerarse como bancos de desarrollo debido a que “...están regulados y supervisados como los bancos comerciales y están obligados por ley a preservar el valor real de su capital”.³⁹ Además, sus funciones están muy restringidas: Nafin redujo su papel desde la crisis de 1982 e intensificó su retirada con la apertura comercial y financiera de los años noventa. Las operaciones de crédito para la inversión productiva de este banco se redujeron en 70% entre 1996 y 2004, por lo que su función principal se volvió garantizar los préstamos ofrecidos por bancos comerciales a pequeñas y medianas empresas. Este banco se ha centrado en el factoraje (“*factoring*”): pagar por adelantado las facturas adeudadas por proveedores o clientes a pequeñas y medianas empresas.⁴⁰ De hecho, esta función se ha convertido en una de las más relevantes, “...representa un mercado importante, con una facturación total de la industria estimada en casi 11 mil millones de euros en 2007 (casi el 2 por ciento del PIB)”.⁴¹

Durante el sexenio de Peña Nieto se dieron a la banca de desarrollo, Nafinsa, Bancomext y Banobras, más facultades

³⁸ Secretaría de Economía (2013), citada por *loc. cit.*, p. 62.

³⁹ A. de la Torre, A. Ize, y S. L. Schmukler, *Financial development in Latin America and the Caribbean. The Road Ahead*, Washington, DC, IBRD, World Bank, 2012, p. 157.

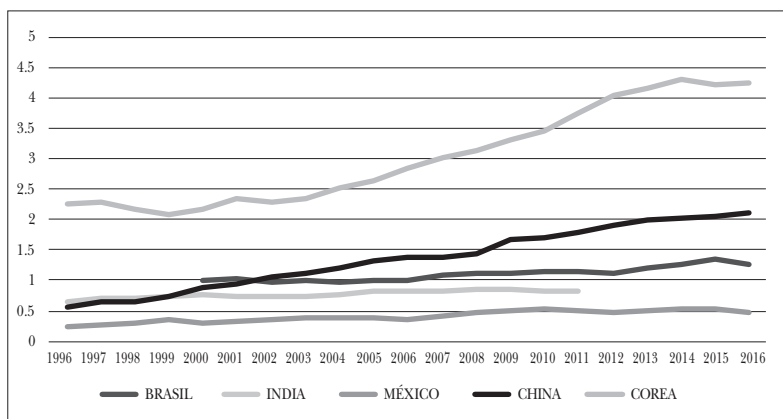
⁴⁰ Irma Manrique Campos, “Banca de desarrollo en México: un futuro necesario”, en J. L. Calva, *Agenda para el Desarrollo, Vol. 6: Financiamiento del crecimiento económico*, México, Porrúa-UNAM, 2007, pp. 111-113.

⁴¹ Torre, Ize, Schmukler, *op. cit.*, p. 49.

para funcionar como banca de primer piso y se aumentaron sus recursos. La reforma financiera de 2014 efectivamente otorgó a la banca de desarrollo una mayor capacidad para financiar a las PYMES; en 2016, 45% de la cartera de Nacional Financiera y 71% de la del Banco Nacional de Comercio Exterior se orientó de esta manera.⁴² No obstante, la cartera total y su alcance son limitados ya que, a pesar de que subió de 1.6% en 2007, sólo representa 3% del PIB, y la mitad de esa cifra se canaliza a créditos comerciales.⁴³ Estos datos adquieren su verdadera dimensión si tomamos en cuenta que, en 2016, el Banco de la Nación Argentina manejó 9.7% del PIB en activos, mientras que el BNDES de Brasil manejó el 15%.

GRÁFICA 11

Inversión en Investigación y Desarrollo 1996-2016 (% del PIB)



Fuente: World Bank Databank.

⁴² R. V. Lecuona, “Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en México: el papel de la banca de desarrollo”, en Esteban Pérez Caldentey y Daniel Titelman (eds.), *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*, Libros de la CEPAL, núm. 153 (LC/PUB.2018/18-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018, p. 165.

⁴³ *Loc. cit.*, p. 157.

Hay que mencionar un último elemento en relación al apoyo del Estado a la inversión privada: los recursos invertidos en investigación y desarrollo. Según los datos del Banco Mundial, mientras que al inicio del sexenio, México gastaba sólo 0.48% del PIB en este rubro, Brasil gastaba 1.12%, China 1.9% y Corea 4%. Cuatro años después, México seguía gastando el mismo 0.48%, Brasil había aumentado a 1.26% (a pesar del liberalismo del gobierno de Temer), China había incrementado a 2.1% y Corea, a pesar de ser el campeón mundial en este gasto, todavía lo incrementó en 0.22%, para llegar a 4.22%.

Altas tasas de interés y sobrevaluación de la moneda

A la falta de estímulos a la inversión privada, debemos añadirle los obstáculos a la inversión: las altas tasas de interés y la sobrevaluación del peso. Si bien ambas son favorables para atraer capitales que compensen el desequilibrio en la balanza comercial que genera el modelo de capitalismo mexicano, son un formidable obstáculo para la inversión productiva. Ambas son, también, maneras de controlar la inflación, central para poder mantener bajos los salarios, principal elemento de competitividad de la economía mexicana, además de la cercanía con Estados Unidos y el acuerdo de libre comercio.

La entrada de capitales es vital porque la economía mexicana, como podemos ver en el cuadro anexo, tiene un déficit estructural de cuenta comercial y corriente. Como en prácticamente todos los sexenios anteriores, el año en que termina la cuenta corriente ha sido deficitaria. Cualquier crecimiento de exportaciones y de la demanda interna se refleja en un aumento de importaciones, el multiplicador beneficia al exterior. Y es por ello que las tasas de interés del país deben mantenerse por arriba de las de los países con los que competimos por capitales y tener la inflación bajo control. No obstante, estas tasas de interés elevadas son un obs-

táculo para los inversionistas nacionales, en especial en un contexto en el cual la banca de desarrollo no presta directamente y cuando la banca comercial prefiere prestar al consumo y obtiene buenas ganancias de los intereses y comisiones; las grandes empresas nacionales e internacionales no recurren a la banca doméstica porque pueden obtener créditos en el mercado internacional de capitales.

Por otra parte, el peso ha estado sobrevaluado desde 1997.⁴⁴ Esto se debe a que la tasa de cambio ha sido utilizada como instrumento para controlar la inflación. Para ello, el gobierno ha mantenido abierta la puerta al capital especulativo⁴⁵ y ha ofrecido bonos que ofrecen altas tasas de interés. Y, en efecto, se ha logrado mantener la inflación bajo control en los últimos 10 años: en 2013 fue de 3.8%, en 2014, de 4.5%.

Es bien conocido el planteamiento de Rodrik en el sentido de que la política industrial mas importante es el tipo de cambio. Ya hemos visto como, tanto en Argentina, como en Brasil, una de las fuentes de su desindustrialización fue un tipo de cambio sobrevaluado.⁴⁶ Esto porque una tasa de cambio sobrevaluada estimula las importaciones y castiga la inversión interna. En el caso de Brasil y Argentina, esta situación fue resultado de lo que Bresser Pereira ha llamado la enfermedad holandesa. En el caso mexicano, el peso sobrevaluado resulta de algo que podríamos llamar semienfermedad holandesa, que se debe a la necesidad del gobierno de atraer divisas, lo cual crea un círculo vicioso que se asemeja a la enfermedad holandesa.⁴⁷

⁴⁴ Soria, *op. cit.*, p. 247.

⁴⁵ Jaime Marques Pereira y Miguel Bruno, "Path dependence blocking the emergence of a new type of capitalism favoring redistribution in Brazil: A new view on the possibility of a developmental coalition", Francia, Université d'Amiens (manuscrito), 2015; Soria, *op. cit.*, p. 249.

⁴⁶ *Loc. cit.*, y Bresser Pereira y Gala, art. cit.

⁴⁷ La diferencia entre una "verdadera" enfermedad holandesa y la "semi" enfermedad holandesa mexicana es que la primera implica la entrada masiva de divisas a un país por la exportación de materias primas, que lleva a un círculo vicioso de sobrevaluación de la moneda (a menos

EL CONSUMO INTERNO

Una de las causas principales de la falta de inversión (quizá la más importante), además de la falta de inversión pública y de política industrial, las altas tasas de interés y la sobrevaluación del peso,⁴⁸ y la desconexión de las cadenas productivas, es la debilidad de la demanda agregada, sobre la que incide significativamente el consumo de la población. Un país tan grande como el nuestro no puede crecer sólo con base en el mercado externo, éste sólo permite ocupar a una parte de las actividades económicas y de la fuerza de trabajo, por lo que el mercado interno es fundamental. En contraste con el sector que se orienta al mercado externo, el mercado interno ha crecido muy lentamente, como lo demuestran los bajos niveles de creación de empleos y la persistencia de una gran proporción de trabajadores informales.

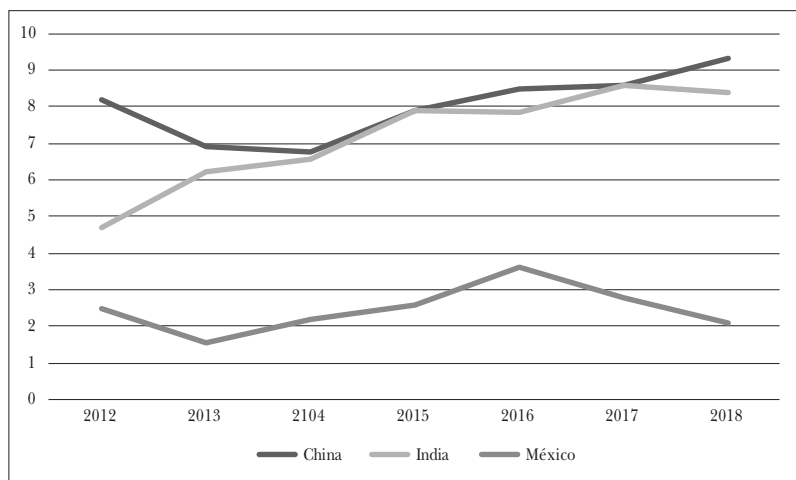
La debilidad del mercado interno mexicano se debe a los bajos niveles salariales, escasa cobertura del sistema de

que el gobierno esterilice las divisas), al abaratamiento de las importaciones y aumento del precio de las exportaciones, haciendo más difícil la producción industrial y llevando a la desindustrialización de la economía; fenómeno que se produjo en Brasil y Argentina en la última década. En el caso mexicano, la segunda, la entrada de capitales es hacia la inversión en portafolio, más que como resultado de la exportación de *commodities*, pero el efecto, aunque no tan fuerte, es el mismo, el de la reevaluación de la moneda local.

⁴⁸ Recordemos cómo a pesar de que en Brasil, tanto el gobierno de Lula da Silva como el de Dilma Rousseff tenían una política industrial muy activa y vertical, se cayó en la desindustrialización debido a la enfermedad holandesa y de la financiarización de la economía Renato Raúl Boschi y Carlos Eduardo Santos Pinho, “Desarrollo capitalista, austeridad fiscal y democracia en Brasil”, en Alberto Aziz e Ilán Bizberg, *Variedades de capitalismo en crisis*, México, El Colegio de México (en prensa). Lo que quiere decir que todas las políticas económicas del gobierno son infructuosas si no existen las condiciones estructurales de la inversión. Por una parte, si no hay compradores, no hay mercado interno, y por la otra, si no hay empresarios, suficientes individuos con espíritu empresarial, no hay inversión; tampoco la hay si los empresarios tienen un espíritu rentista y prefieren invertir en las finanzas que en la economía “real”.

seguridad social, así como la pobreza y la desigualdad. Un indicador de la dinámica del mercado interno es el crecimiento del consumo. En la gráfica 12 podemos ver el muy exiguo crecimiento del consumo de la economía mexicana. Añadimos el crecimiento del consumo en India y en China para ejemplificar el comportamiento de economías muy dinámicas. Aquí también podemos ver cómo en el primer año del sexenio Peña hubo un descenso del consumo y cómo cae de nuevo en los dos últimos años, a la par del descenso de la inversión pública.

GRÁFICA 12
Crecimiento del consumo, 2012-2018



Fuente: World Bank Databank.

Salarios bajos y seguridad social exigua

Los salarios y la cobertura del sistema de seguridad social influyen de manera directa sobre el consumo; lo que la escuela de la regulación llama el régimen de consumo. Hay dos tipos

de régimen de consumo, el que favorece las ganancias, que tiene como resultado el aumento de la proporción de las ganancias en el PIB, y el que favorece los salarios (incluido el sistema de seguridad social), que aumenta la proporción de los salarios en el PIB. En el fordismo, que existió en Estados Unidos y Europa del fin de la Segunda Guerra Mundial a la crisis del petróleo a mediados de los años setenta, se dio una relación estrecha entre producción y consumo: la producción de masa que aumentaba continuamente con la aplicación de nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo requería un consumo igualmente creciente y dinámico, por lo que los empresarios y los Estados redistribuían la riqueza. La manera de distribuir era directa, por la vía de aumentos salariales, e indirecta, por la expansión de las políticas sociales, se trataba de un “*wage led growth*” que influía en la capacidad de consumo de los sectores populares que contaban con recursos para comprar las manufacturas producidas en masa. A partir de la crisis del fordismo, la imposición del neoliberalismo y la financiarización, se ha producido la acumulación de ganancias a costa de los salarios y de las políticas sociales, un “*profit led growth*”. Éste depende cada vez más de innovaciones tecnológicas y financieras radicales, con lo cual la riqueza se ha concentrado y el consumo se ha visto frenado, lo que ha dado lugar a una tendencia a la estagnación.⁴⁹

El modelo fordista no fue una concesión de los empresarios y del Estado, sino que respondía a la organización de los obreros en sindicatos y su traducción en partidos comunistas y social-demócratas. En el caso mexicano, el sindicalismo fue controlado por el Estado en un sistema corporativista estatal, el cual fue crecientemente sustituido por sindicatos de protección a partir de los años ochenta. Esta economía política

⁴⁹ Robert Boyer, “¿Qué significa la creciente variedad de capitalismo contemporáneos para la teoría económica?”, en Alberto Aziz e Ilán Bizberg, *Varietades de capitalismo en crisis*, México, El Colegio de México (en prensa) y L.C. Bresser Pereira, “Régimen de política económica liberal y cuasi-estagnación en Brasil desde 1990”, en Alberto Aziz e Ilán Bizberg, *op. cit.*

de la represión salarial en México es el fundamento competitivo del modelo de subcontratación internacional, debido a que se compete contra los salarios que se pagan en los países vecinos (y lejanos) que pretenden atraer la inversión extranjera. Una ventaja que tiene México frente a otros países de salarios bajos es la cercanía con Estados Unidos, que permite un bajo gasto de transporte y la rapidez con la que llegan los productos al mercado de consumo y de ensamble, algo que se modifica al variar los costos de transporte y el precio del petróleo.

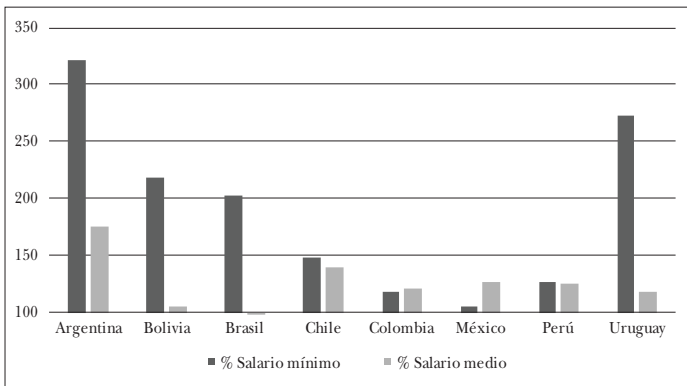
En el caso mexicano, el modelo se ha traducido en bajos niveles salariales y en un sistema de protección social cada vez más enfocado en la asistencia. Hay que tomar en consideración que el salario mínimo ha perdido alrededor de 80% desde los años ochenta a la actualidad. En la gráfica 13 podemos ver cómo, en un periodo más reciente, los salarios mínimos de México prácticamente no se movieron, mientras que los salarios medios aumentaron muy poco al ser jalados hacia abajo por los mínimos. La razón de la sincronización entre estos dos índices es que los salarios contractuales en México se fijan de acuerdo con los mínimos, debido a que el gobierno fija un tope para su aumento desde los años ochenta. Es también instructiva la comparación con otros países en donde los mínimos han aumentado muy considerablemente. El salario mínimo mexicano es uno de los menores de los países del continente: mientras que en Brasil el mínimo es de 300 dólares, en Uruguay es de 430, en Chile de 396 y en Bolivia de 261, en México es de apenas 132 dólares (según datos de CEPALSTAT para 2017).

Por otra parte, el sistema de seguridad social se ha concentrado progresivamente en otorgar mínimos de sobrevivencia a las poblaciones más pobres, mediante el programa Prospera, mientras que el sistema corporativo es desmantelado. El porcentaje de la población que no tiene seguridad social y tiene que ahorrar o gastar en servicios que en otros países ofrece el Estado, los sindicatos o la propia empresa es enorme en nuestro país, ya que el 57% no tiene acceso a pensiones y

el 16% no está cubierto por los servicios de salud.⁵⁰ No es una sorpresa que con ese nivel de salarios y baja cobertura de la seguridad social, los niveles de consumo sean tan reducidos.

GRÁFICA 13

Aumento de los salarios mínimos y medios, 2000-2015 (%)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, CEPALSTAT.

La pobreza y la desigualdad

A pesar de que la pobreza en México ha bajado proporcionalmente de 2008 a 2018 de 44.4% a 41.9%, el crecimiento poblacional tiene como consecuencia que haya más pobres ahora que hace 10 años: 49.5 millones en 2008 y 52.4 millones en 2018. Es cierto que en el sexenio pasado descendió la pobreza de 45.5% a 41.9% de la población, aunque en nivel absoluto fue mínimo el cambio: 53.3 a 52.4 millones de personas. Esta situación contrasta con lo que sucedió en Brasil

⁵⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, *Medición de la pobreza*, México: Coneval, 2018, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

entre 2000 y 2014, cuando 30 millones de individuos salieron de la pobreza, y lo que ha logrado China en los últimos 30 años, sacar de la pobreza a más de 200 millones de personas.

Otro tanto podemos decir de la desigualdad. Una sociedad más desigual implica que el crecimiento favorece más a los sectores más adinerados, por lo que no se extiende a la totalidad de la población, aumentando la demanda agregada. En la medida en que el crecimiento favorece mayormente a los más ricos que ahorran o que gastan en productos suntuarios que son, en su gran mayoría importados, se reduce el impacto sobre la demanda agregada interna.

Por otra parte, la desigualdad desestimula la oferta, porque las "...sociedades desiguales tienden a acumular menos capital humano... [y]... deprimir la demanda de mercado para los bienes producidos por sectores sujetos a rendimientos crecientes a escala".⁵¹ Lo que implica "...menos inversión en infraestructura física, educación, salud y otros bienes públicos que son esenciales al crecimiento económico".⁵² En contraste, una sociedad con una clase media más amplia genera una demanda mayor de productos no básicos, más sofisticados, de mayor calidad, que requieren para su manufactura una estructura productiva más compleja la cual, en caso de que sea promovida internamente (y no sólo importada, como sucedió en muchos países de América Latina en el súper *boom* de las *commodities*), pueden inducir el desarrollo.⁵³ Además, una clase media más amplia incluye individuos con más recursos y que pueden convertirse en empresarios y transformar su capacidad de ahorro en inversiones productivas. Finalmente, también desde el lado de la oferta, dado que una sociedad desigual es más inestable sociopolíticamente, está dominada por el conflicto distributivo, que genera manifesta-

⁵¹ Ros, art. cit., 2015, p. 178.

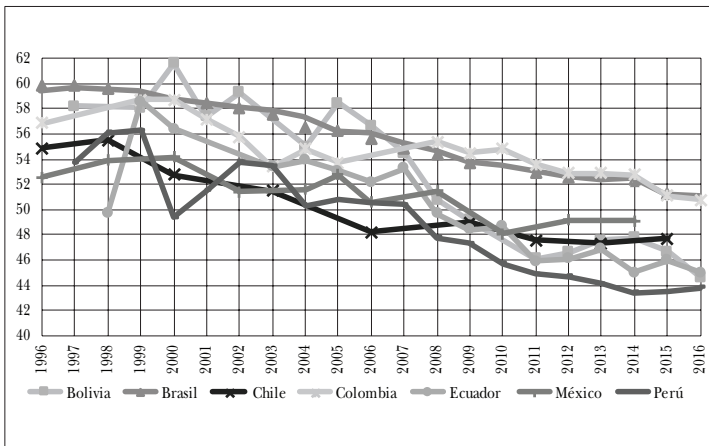
⁵² Easterly, citado por Asian Development Bank, ADB, *The Rise of Asia's Middle Class, Key Indicators for Asia and the Pacific*, Manila, Filipinas, ADB, 2010, <https://www.adb.org/publications/key-indicators-asia-and-pacific-2010>

⁵³ Banerjee y Duflo, 2008, citado en *Loc. cit.*

ciones y acciones de protesta y el voto por opciones radicales, lo que desestimula la inversión).⁵⁴

En la gráfica 1 vimos cómo algunos países latinoamericanos aprovecharon el *boom* de las materias primas para reducir la pobreza y hacer crecer las clases medias, mientras que en México apenas se redujo la pobreza y el sector de las clases medias ha crecido escasamente. También pudieron reducir la desigualdad en un grado considerable entre 2002 y 2012, mientras que en México las cifras se han reducido menos desde mediados de la década de 1990.⁵⁵ Aunque el índice de Gini brasileño siga siendo mayor que el mexicano, lo que hace que Brasil sea un país más desigual que México, la desigualdad en aquel país se redujo significativamente desde 1996.

GRÁFICA 14
Índice de Gini, 1996-2016



Fuente: World Bank Databank y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, CEPALSTAT.

⁵⁴ Rodrik, citado por ADB, *ibid.*; Alberto Alesina, “Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reforms”, en S. Haggard y S. Webb (eds.), *Voting for Reform*, Oxford, University Press, 1994.

⁵⁵ Therborn, art. cit.; Fritz y Lavinas, *op. cit.*; Boyer, art. cit.

Las fuentes de crecimiento futuro: las políticas ambientales y la transición energética

La economía presente se proyecta (o no) al futuro mediante el cuidado de su entorno natural, del que dependerán las posibilidades económicas venideras. No es posible concluir un balance del sexenio sin referir, aunque sea someramente, en qué contribuyó la pasada administración para asegurar el futuro de las riquezas naturales con las que todavía cuenta el país. Cabe empezar con la afirmación de que ninguno de los gobiernos mexicanos de las últimas décadas se ha preocupado seriamente por el medio ambiente. En el caso del sexenio que nos ocupa, ninguno de los macroyectos de infraestructura fue sometido a una seria evaluación de impacto ambiental. Un ejemplo de ello fue el del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), que estaba en proceso de construcción en el lago de Texcoco. Este proyecto adolecía de muchas fallas, la principal era que se estaba construyendo en el antiguo lago, que a pesar de no ser ya un lago, es una depresión con respecto a los territorios colindantes, lo que permite que ese terreno capte agua de lluvia la cual, por una parte, alimenta los acuíferos y, por la otra, impide que se inunden las zonas más bajas de la Ciudad de México. Asimismo, iba a ser necesario secar el lago Nabor Carrillo debido a que atrae numerosas aves migratorias que son un riesgo para el tránsito aéreo.⁵⁶ El gobierno de Peña Nieto tampoco hizo mucho por mejorar el uso de los ríos y las aguas nacionales. Como se sabe, la mayoría de los ríos y las fuentes de agua del país están contaminadas, y se desperdicia alrededor de 40% del agua que se utiliza tanto para el consumo como para el riego. Por otra parte, la mayor parte del agua que se utiliza en México no se trata o recicla por las empresas o las administraciones de las ciudades.

⁵⁶ A. Bizberg, "Country Profile: Mexico" (informe sin publicar), México, The Nature Conservancy, TNC, 2019.

En el caso de las selvas y bosques, que son un importante medio de captación de carbono, el gobierno se comprometió a frenar su destrucción y, en efecto, se ha mitigado levemente. Entre 1993 y 2011, la superficie forestal decreció en 4%, principalmente debido a su uso agrícola e incendios. En el periodo que va de 2005 a 2010 el país se deforestó a un ritmo de 116 900 ha al año, mientras que entre 2010 y 2015 el ritmo de reducción fue de 91 600 ha anuales.⁵⁷

El gobierno de Peña Nieto fue muy activo en declarar vastos territorios como áreas naturales protegidas (ANP) y, en efecto, triplicó la superficie para llegar a 91 millones de ha, con 114 ANP. No obstante, en total contradicción con este propósito, en 63 de estas áreas se han otorgado concesiones mineras.⁵⁸ De hecho, las empresas mineras junto con los desarrollos turísticos son los que más desastres causan a la ecología, las primeras por ser a cielo abierto y las segundas por situarse sobre los manglares, destruyéndolos.

Por otra parte, las empresas que contaminan o destruyen zonas protegidas rara vez son sancionadas y, cuando lo son, las multas que se le imponen son minúsculas con respecto a los daños causados y al beneficio que representa para ellas, por lo que no es en absoluto un desaliento, sino todo lo contrario. Hubo varios casos de hoteles que destruyeron un manglar, que construyeron un muelle y afectaron una barrera de coral, pero el caso más sonado de impunidad por ecocidio fue el de una mina del conglomerado minero más grande del país, Minera México. Esta empresa derramó sustancias tóxicas en el río Sonora y el poblado de Bacanuchi y, más grave aún, intentó ocultar el daño. Como resultado de esto último, la población del área siguió bebiendo y dando de beber a su ganado el agua contaminada, con lo que el daño se volvió mayúsculo. Una vez que se dio el aviso y que la compañía fue

⁵⁷ *Loc. cit.*

⁵⁸ Leticia Merino, “La Semarnat que dejan Peña, Pacchiano y el PVEM”, *Aristegui Noticias*, 17 de agosto de 2018, <https://aristeguinoticias.com/1708/mexico/la-semarnat-que-dejan-pena-pacchiano-y-el-pvem-articulo/>

juzgada, se le multó con 23.5 millones de pesos –cifra ridícula para una empresa que gana miles de millones de dólares al año– por un daño incalculable y duradero al medio ambiente que afectó al menos a 22 000 personas en siete municipios y que fue considerado por la propia administración de Peña Nieto como “la peor catástrofe ambiental en la industria minera del país en los tiempos modernos”.⁵⁹

En lo que se refiere a las nuevas fuentes de energía limpia que se proponen combatir el cambio climático, el gobierno mexicano ha logrado ubicarse discursivamente como un líder activo a nivel internacional. En la conferencia de la COP22 en París, el gobierno de Peña Nieto se comprometió a reducir las emisiones de carbono a la mitad para 2050, tomando como base el año 2000. Se comprometió a incluir en su matriz 30% de energía limpia en 2021, y 25% en 2024. Para ello, estableció un impuesto a la emisión de carbono y, aprovechando que se liberalizó el mercado con la reforma energética, llevó a cabo un número considerable de subastas para la instalación de fuentes de energías renovables (principalmente solares y eólicas). Eso no ha significado que en los hechos esté avanzando mucho.⁶⁰

En primer lugar, el impuesto al carbono (básicamente el IEPS que se cobra a las gasolinas) que debía haber servido como recursos para dedicar a proyectos ecológicos, han entrado directamente al presupuesto corriente del gobierno, sin etiqueta. Por otra parte, el país es uno de los que menos recursos obtiene por medio de impuestos medioambientales: sólo 0.06% del PIB en 2014.⁶¹ Finalmente, a pesar de que las subastas eléctricas han aumentado considerablemente, la generación de energía de fuentes renovables no hidráulicas es menor que en Brasil, crece con menor velocidad que Chi-

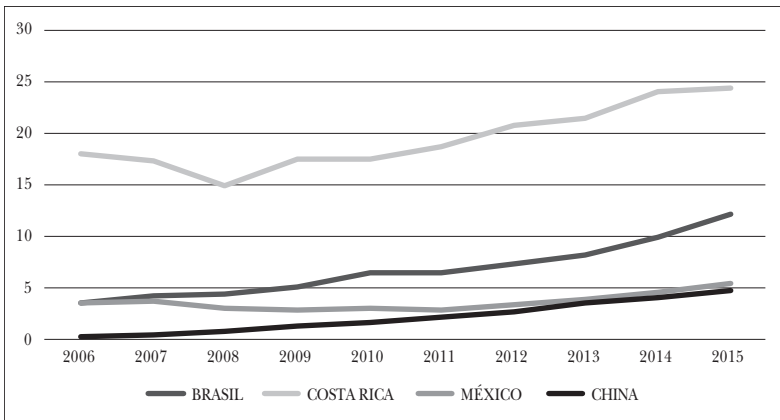
⁵⁹ Greenpeace México, “Catástrofes, la marca del sexenio de Peña Nieto en materia ambiental”, Greenpeace México (sitio de internet), 3 de septiembre de 2018, <https://www.greenpeace.org/mexico/noticia/931/catastrofes-la-marca-del-sexenio-de-pena-nieto-en-materia-ambiental/>

⁶⁰ A. Bizberg, art. cit.

⁶¹ *Loc. cit.*

na y es infinitamente menor a la de un pequeño país centroamericano: Costa Rica (véase la gráfica 15). Por otro lado, la misma reforma peñista permite e incentiva el *fracking*, un método altamente contaminante, que ha sido desechado en varios países, entre ellos Francia.

GRÁFICA 15
Producción de energía de fuentes renovables, excluyendo hidroeléctricas (% del total)



Fuente: World Bank Databank.

En otro registro, el presupuesto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) sufrió un recorte superior al 50% entre los años 2015 y 2018, convirtiéndose así en una de las tres dependencias que mayores recortes tuvo durante la administración de Peña Nieto. Además, en 2017 se recortaron en 21% los recursos destinados a combatir el cambio climático en comparación con el año anterior.⁶²

⁶² Greenpeace México, art. cit.

CONTINUIDAD O GIRO RADICAL: ALGUNAS PISTAS SOBRE EL NUEVO GOBIERNO

La intención primera del nuevo gobierno de AMLO ha sido el final del liberalismo y una política social que se basa en la idea de que “para el bien de todos, primero los pobres”, lo cual puede leerse como un proyecto que se aleja del modelo de subcontratación internacional que ha seguido el país durante más de tres décadas y se orienta hacia la economía interna. Esto requeriría una mayor intervención estatal, tanto en lo que se refiere al gasto público, la inversión, una política industrial activa, así como la redistribución para aumentar la demanda interna. Si no se dan estos cuatro elementos en conjunto, el intento por alejarse del modelo fracasará.

Lo primero que hizo el nuevo gobierno fue en el sentido de la redistribución: aumentó el salario mínimo en un 16% a nivel nacional y lo duplicó en la frontera norte. Por otra parte, el gobierno universalizó⁶³ y aumentó (de 600 a 1275 pesos al mes) la pensión no contributiva de los mayores de 68 años. El gobierno de AMLO ha propuesto crear un sistema de salud verdaderamente universal (el seguro popular no lo era); no obstante, la cantidad que se invertirá este año no es en absoluto suficiente para fortalecerlo significativamente. Existe, además, un programa de becas de capacitación empresarial, de 3500 pesos al mes, durante un año, para 900 000 jóvenes, así como becas para estudiantes en todos los niveles escolares, que sustituyen a Prospera.

A pesar de que estos programas sociales representan una derrama importante de recursos para el consumo, al mismo tiempo, y contrarrestándola, el gobierno de AMLO ha reducido su gasto y su inversión. Ha implementado un muy amplio y radical programa de austeridad, despidiendo a miles de funcionarios de todos los rangos, recortando el gasto de prácticamente todas las secretarías de Estado, dejando de canalizar recursos a diversas organizaciones sociales que colaboraban

⁶³ A pesar de que muchos adultos mayores aún no la han recibido.

con el gobierno en políticas sociales, entre otras. Por otra parte, como ha pasado en anteriores gobiernos cuando toman posesión, los macroproyectos de infraestructura se han atrasado, lo que se añade a la penuria del gasto del gobierno. Todo ello, evidentemente ha afectado la demanda agregada más que al beneficio de los programas sociales. A esto se añade la baja de la inversión privada como resultado de que está esperando señales claras de hacia dónde se dirige el país y, en el caso de la inversión extranjera, lo que sucederá con el nuevo tratado de libre comercio y con las posturas proteccionistas del presidente de Estados Unidos. El resultado ha sido una desaceleración de la economía.

Quizá esto sea resultado de un inicio del gobierno que se verá revertido en el futuro cercano por los macroproyectos: un segundo aeropuerto en la Ciudad de México, una línea ferroviaria en el istmo de Tehuantepec, que unirá el océano Atlántico y el Pacífico, un tren turístico-comercial en la península de Yucatán y la refinería Dos Bocas, en Tabasco, proyectos estos últimos orientados a promover el empleo en las regiones más pobres del país: Chiapas, Oaxaca y Tabasco. No obstante, muchos autores han indicado el reducido impacto que tienen los grandes proyectos intensivos en capital en la creación de empleos permanentes, es decir, en la integración de la población al mercado.⁶⁴

La insistencia en estos macroproyectos contrasta con la falta de definición de política industrial, aparte de vagas referencias al apoyo a las pequeñas y medianas empresas en el Plan Nacional de Desarrollo, no existe un plan para la expansión del banco de inversión estatal o cambios en sus reglas operativas, ni de una política para estimular sectores económicos que permitan reconstruir las cadenas productivas, ni tampoco una política científica y de innovación para aumen-

⁶⁴ Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea: “The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America”, *desiguALdades.net* (Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America), Working Paper Series No. 27 (2012).

tar la productividad y la especialización con el objeto de que la economía mexicana logre crear más y mejores empleos. Hemos analizado cómo el crecimiento económico no depende sólo de la inversión estatal, por más elevada que ésta sea, sino que es necesario sentar las condiciones adecuadas para que la iniciativa privada invierta. Y, por la experiencia de otros países, hemos visto que la distribución, sin una política industrial que integre cadenas productivas y aumente el valor agregado de los productores nacionales y de su capacidad tecnológica, conduce a un mayor nivel de importaciones y eventualmente a una crisis de cuenta corriente.

Además, hay una duda razonable con respecto a la posibilidad real de que el gobierno actual pueda financiar sus políticas de bienestar y sus macroproyectos de infraestructura con la austeridad, el ahorro y la lucha contra la corrupción. Con más razón cuando plantea que el presupuesto debe ser equilibrado y austero, absolutamente ortodoxo, sin incurrir en un déficit presupuestario, y de que ha prometido no aumentar su deuda. Parece evidente para muchos economistas y socioeconomistas que el país tiene espacio para aumentar el déficit presupuestario y la deuda, y que debe rechazar la política de austeridad que tanto daño ha hecho a muchos países europeos, tanto en términos económicos, sociales, como políticos. Además, aun más importante, es necesario que el gobierno considere una reforma fiscal profunda y progresiva para resolver la bajísima recaudación del Estado; pero una reforma distinta de las que se han aplicado hasta ahora que sólo han afectado a las clases medias y no a las grandes empresas y al sector financiero, ya que, como hemos analizado, el consumo de las clases medias es central para el desarrollo de cualquier país.

Finalmente, tampoco es claro que exista la voluntad de aplicar políticas serias y eficaces hacia el medio ambiente y la transición energética. Aunque el gobierno de AMLO canceló la construcción del aeropuerto de Texcoco y declaró que prohibió el *fracking*, es un gobierno que apuesta todo a la industria petrolera y que ha cancelado las subastas de generación de

energías renovables. Es más, se ha comprometido a comprar una cantidad muy grande de carbón para las plantas de generación de electricidad de la CFE del norte del país, plantea construir una refinería en Tabasco y aumentar la extracción de petróleo. Y, al igual que en los últimos años del gobierno de Peña Nieto, ha reducido el presupuesto de la Secretaría de Medio Ambiente.

Por otra parte, los proyectos de los trenes transístmico y maya, que se construirán en la península de Yucatán, han sido criticados por su impacto sobre el medio ambiente y la vida de las comunidades indígenas, que en muchos casos son los guardianes de la naturaleza, o podrían serlo si todavía no lo son, con políticas públicas adecuadas. Se esperaría que un gobierno que se propone una transformación radical del país debería orientarse a la transición ecológica e invertir en energías renovables, en lugar de esforzarse por hacerlo en energías fósiles. Pero, como la mayoría de los gobiernos de izquierda, el mexicano considera que el país tiene demasiados problemas sociales como para poder cuidar de la ecología, sin tener en cuenta que la destrucción del medio ambiente afectará en primer lugar a los más pobres.

Hay otra razón para dejar de lado los macroproyectos, y es que el énfasis debería de ponerse en la infraestructura que ya existe, y que es deficiente, así como en financiar la educación, la salud, el agua potable de las poblaciones que carecen de ésta, con el objeto de mejorar la vida de millones de mexicanos y su posibilidad de salir de la pobreza y para que el país pueda desarrollarse, como hicieron los países de Asia que avanzaron en esa línea.

Finalmente, en tiempos recientes, el gobierno ha criticado a la principal institución que evalúa el resultado de sus políticas sobre el bienestar de la población, en términos de la pobreza, la desigualdad, la salud, la educación, y ha incluso amenazado con cancelarla. No obstante, es crucial entender que para un gobierno que pretende realmente transformar a México y no simular el cambio, como los anteriores, la evaluación es aun más importante porque resulta fundamental conocer a cabali-

dad los efectos de sus políticas y modificarlas si no están teniendo el resultado esperado.

APÉNDICE

Datos fundamentales del sexenio

Variable	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crecimiento PIB*	3.6	1.4	2.8	3.3	2.9	2
PIB per cápita*	16,049	16,848	17,482	17,239	17,770	18,258
Crecimiento PIB per cápita*	2.2	-0.1	1.4	1.9	1.6	0.8
Crecimiento exportaciones*	6.5	1.4	7	8.4	3.5	3.8
Crecimiento importaciones	5.6	5.4	2.1	5.9	2.9	6.4
Balance de cuenta corriente*	-18,572	-31,012	-23,998	-29,774	-23,321	-19,354
Creación de capital fijo*	23.9	22.5	21.9	23.3	23.7	23.1
Ingresos fiscales*	9.8	10.3	10.6	12.8	13.5	13.1
Consumo del gobierno*	11.9	12.2	12.2	12.3	12.1	11.8
Deuda pública**	45.9	48.9	52.8	56.8	54.0	53.6
Deuda externa	349,269.4	406,227.1	442,413.9	426,905.1	422,473.3	455,058.1
Servicio de deuda*	70,837.8	41,596.7	49,390.1	54,148.4	79,068.1	62,749.5
Tasa de cambio* (2010=100)	96.6	102.2	101.2	90.7	79.0	80.8
inflación*	4.1	3.8	4	2.7	2.8	6
Asegurados IMSS***	16,062,043	16,525,061	17,239,587	17,884,033	18,616,624	19,418,455

Fuentes: * World Bank; ** FMI; ***IMSS.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asian Development Bank, ADB, *The Rise of Asia's Middle Class, Key Indicators for Asia and the Pacific*, Manila, Filipinas, ADB, 2010, <https://www.adb.org/publications/key-indicators-asia-and-pacific-2010>

ALESINA, Alberto, "Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reforms", en S. Haggard y S. Webb (eds.), *Voting for Reform*, Oxford, University Press, 1994.

BANERJEE, Abhijit y Esther DUFLO, "What is middle class around the world?", *Journal of Economic Perspective* 22, núm. 2 (2008), pp. 3-28.

- Bertelsmann Transformation Index, BTI2018 Transformation Index (World Bank), <https://www.bti-project.org/en/data/> (consulta de agosto de 2019).
- BIZBERG, A., “Country Profile: Mexico” (informe sin publicar), México, The Nature Conservancy, TNC, 2019.
- BIZBERG, A., “Presentación en la Universidad Iberoamericana” (manuscrito), México, 2019.
- BIZBERG, Ilán (coord.), *Las variedades del capitalismo en América Latina*, México, El Colegio de México, 2015.
- BIZBERG, Ilán, *Diversity of Capitalisms in Latin America*, Londres, Palgrave-Macmillan, 2019.
- BLECKER, Robert y Gerardo ESQUIVEL, “NAFTA, trade and development”, California, Universidad de San Diego, 2010, 41 pp.
- BOSCHI, Renato Raúl y Carlos Eduardo SANTOS PINHO, “Desarrollo capitalista, austeridad fiscal y democracia en Brasil”, en Alberto Aziz e Ilán Bizberg, *Variedades de capitalismos en crisis*, México, El Colegio de México (en prensa).
- BOYER, Robert, “Is More Equality Possible in Latin America? A Challenge in a World of Contrasted but Interdependent Inequality Regimes”, *desigualdades.net Working Paper Series 67*, Berlín, Freie Universität Berlin, 2014.
- BOYER, Robert, “¿Qué significa la creciente variedad de capitalismos contemporáneos para la teoría económica?”, en Alberto Aziz e Ilán Bizberg, *Variedades de capitalismo en crisis*, México, El Colegio de México (en prensa).
- BRESSER PEREIRA, L. C. y Paulo GALA, “Macroeconomía estructuralista del desarrollo: ¿un segundo momento del estructuralismo latinoamericano?”, en Jose Luis Calva (coord.), *Análisis Estratégico para el Desarrollo*, vol. 4 (2012), pp. 245-272.
- BRESSER PEREIRA, L. C., “Régimen de política económica liberal y cuasi-estagnación en Brasil desde 1990”, en Alberto Aziz e Ilán Bizberg, *Variedades de capitalismo en crisis*, México, El Colegio de México (en prensa, 2019).
- CLAVELLINA MILLER, José Luis y Víctor ORTEGA OLVERA, “Reforma energética y nuevo régimen fiscal del sector de hidrocarburos”, *Cuaderno de investigación*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2015.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, CEPALSTAT, Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (sitio de internet), <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html?idioma=spanish>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, *Diagnóstico de productividad y análisis de los avances del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018*, México, Coneval, 2018.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, *Medición de la pobreza*, México, Coneval, 2018, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- CORTÉS, Fernando, “Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México”, *Economía UNAM*, vol. 10, núm. 29 (2013).
- DUSSEL PETERS, Enrique, “La manufactura en México: condiciones y propuestas en el corto, mediano y largo plazo”, en José Luis Calva (coord.), *Nueva política de industrialización. Vol. 7 de Análisis Estratégico para el desarrollo*, México, Juan Pablos Editor, Consejo Nacional Universitario, 2011, 34 pp.
- EASTERLY, William, “The Middle Class Consensus and Economic Development”, *Journal of Economic Growth*, 6, núm. 4 (2001), pp. 317-335.
- ESQUIVEL, Gerardo, “De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica”, en Nora Lustig, *Los grandes problemas de México. IX Crecimiento Económico y Equidad*, México, El Colegio de México, 2010.
- EVANS, Peter, *Embedded Autonomy. States and industrial transformation*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1995.
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana y Diego SÁNCHEZ-ANCOCHEA, “The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America”, desiguALdades.net (Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America), Working Paper Series núm. 27 (2012).

- FRITZ, Barbara y Lena LAVINAS, *A Moment of Equality for Latin America? Challenges for Redistribution*, Surrey and Burlington, Ashgate, 2015.
- GARCÍA, Karen, “Bajan carga fiscal de Pemex y aporte a ingresos públicos”, *El Economista*, 22 de julio de 2019, <https://www.economista.com.mx/empresas/Bajan-carga-fiscal-de-Pemex-y-aporte-a-ingresos-publicos-20190723-0010.html>
- Greenpeace México, “Catástrofes, la marca del sexenio de Peña Nieto en materia ambiental”, Greenpeace México (sitio de internet), 3 de septiembre de 2018, <https://www.greenpeace.org/mexico/noticia/931/catastrofes-la-marca-del-sexenio-de-pena-nieto-en-materia-ambiental/>
- GUILLÉN ROMO, H., “México: del desarrollo ‘hacia adentro’ al desarrollo ‘hacia fuera’ ”, en Jose Luis Calva (coord.), *Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 3, México, Juan Pablos Editor, 2012, pp. 245-283.
- GUILLÉN ROMO, H., “México, ejemplo de las políticas anti-desarrollo del Consenso de Washington”, *Estudios Avanzados*, 26, núm. 75 (2012).
- HAGGARD, Stephan, *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Nueva York, Cornell University Press, 1990.
- HOSHINO, T., *Red de proveeduría de la industria automotriz en México: ¿es posible la incorporación de las empresas mexicanas?*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2018.
- IBARRA, C., “La paradoja del crecimiento lento de México”, *Revista de la CEPAL*, núm. 95 (2008).
- IBARRA, C., “México: la maquila, el desajuste monetario y el crecimiento impulsado por las exportaciones”, *Revista CEPAL*, 104, (agosto de 2011), pp. 199-215.
- Instituto Belisario Domínguez, “La reforma hacendaria a cuatro años de su implementación. Resultados y propuestas”, *Notas estratégicas*, núm. 27 (julio de 2018).
- LECUONA, R. V., “Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en México: el papel de la banca de desarrollo”, en Esteban Pérez Caldentey y Daniel Titelman (eds.), *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desa-*

- rollo, Libros de la CEPAL, núm. 153 (LC/PUB.2018/18-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018.
- MANRIQUE CAMPOS, Irma, “Banca de desarrollo en México: un futuro necesario”, en J. L. Calva, *Agenda para el Desarrollo, Vol. 6: Financiamiento del crecimiento económico*, México, Porrúa-UNAM, 2007, pp. 100-116.
- MARQUES PEREIRA, Jaime y Bruno THÉRET, “Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: los casos de Brasil y México”, en Carlos Alba e Ilán Bizberg (eds.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México, 2004.
- MARQUES PEREIRA, Jaime y Miguel BRUNO, “Path dependence blocking the emergence of a new type of capitalism favoring redistribution in Brazil: A new view on the possibility of a developmental coalition”, Francia, Université d’Amiens (manuscrito), 2015.
- MERINO, Leticia, “La Semarnat que dejan Peña, Pachiano y el PVEM”, *Aristegui Noticias*, 17 de agosto de 2018, <https://aristeguinoticias.com/1708/mexico/la-semarnat-que-dejan-pena-pacchiano-y-el-pvem-articulo/>
- “Mexico’s Moment”, *The Economist*, 21 de noviembre de 2012 <https://www.economist.com/news/2012/11/21/mexicos-moment>
- MORENO BRID, J. C., “Cambio estructural para el crecimiento económico: grandes pendientes de la economía mexicana”, en Rolando Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, México, FCE, 2015.
- MORENO BRID, J.C., “Política macro e industrial para un cambio estructural y crecimiento: gran pendiente de la economía mexicana”, *Revista Problemas del Desarrollo*, 187, núm. 47 (abril-junio de 2016), pp. 57-78.
- PALMA, José Gabriel, “The seven main ‘stylized facts’ of the Mexican economy since trade liberalization and NAFTA”, *Industrial and Corporate Change*, vol. 14, núm. 6 (2005), pp. 941-991.
- PUYANA, Alicia y José ROMERO TELLAECHÉ, *México. De la crisis de la deuda al estancamiento económico*, México, El Colegio de México, 2009.

- RODRIK, D., “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, *Revista de la CEPAL*, núm. 73 (2001), pp. 7-31.
- ROS, J., “Las trampas del lento crecimiento y tres reformas recientes”, en Rolando Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, México, FCE, 2015.
- ROS, J., “La economía mexicana en 2016: tendencias y perspectivas”, *Revista de Economía Mexicana, Anuario UNAM*, núm. 2, 2017.
- “Saving Mexico”, *Time*, 24 de febrero de 2014.
- SORIA MURILLO, Víctor, *Saldos perversos de la política neoliberal en México*, UAM-Colofón, 2017.
- STAMPINI, Marco, Marcos ROBRE, Mayra SÁENZ, Pablo IBARRARÁN y Nadin MEDELLÍN, “Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en América Latina”, *Working Paper*, núm. 591, BID, 2015.
- STOCKHAMMER, Engelbert, “Crecimiento basado en los salarios: introducción”, en *Hacia una recuperación sostenible: por una política de crecimiento basada en los salarios*, *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, Ginebra, OIT, vol. 3, núm. 2 (2011).
- THERBORN, Göran, “Moments of Equality—Today’s Latin America in a Global Historical Context”, en Barbara Fritz y Lena Lavinas, *A Moment of Equality for Latin America? Challenges for Redistribution*, Surrey and Burlington, Ashgate, 2015.
- TORRE, A. de la, A. IZE, y S. L. SCHMUKLER, *Financial development in Latin America and the Caribbean. The Road Ahead*, Washington, DC, IBRD, World Bank, 2012.
- World Bank Databank, <https://databank.worldbank.org/home.aspx> (consulta de agosto de 2019).

EL LEGADO DEL “SEXENIO DE LA CORRUPCIÓN”: LOS RETOS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

THE LEGACY OF THE “SEXENNium OF CORRUPTION”:
THE CHALLENGES OF THE NATIONAL
ANTI-CORRUPTION SYSTEM

L’HÉRITAGE DU «GOUVERNEMENT
DE LA CORRUPTION»: LES DÉFIS POSÉS
AU SYSTÈME NATIONAL ANTICORRUPTION

FERNANDO NIETO MORALES

El Colegio de México
fnieto@colmex.mx

RESUMEN: Este artículo analiza el desempeño del gobierno de Enrique Peña Nieto en materia de combate a la corrupción. Me enfoco en entender los orígenes del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), cómo está formado, y en identificar los retos y posibilidades de éxito de cara al futuro. Con base en la revisión de la evidencia reunida, propongo que, en materia de anticorrupción, el desempeño del gobierno de Peña Nieto fue reactivo, incompleto y limitado. Los esfuerzos respondieron principalmente a la necesidad de aplacar el descontento social, mientras que los recursos se mantuvieron precarios y nunca se formuló una política anticorrupción eficaz. Más aún, no hubo voluntad política para consolidar y mejorar la estrategia en ciernes, ni una coalición que asegurara su continuidad. Estos defectos explican por qué el SNA no ha podido consolidarse, hasta ahora, como una estrategia anticorrupción de largo plazo.

Palabras clave: Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); corrupción; plataforma digital nacional; Enrique Peña Nieto; reforma constitucional.

ABSTRACT: This paper analyses the performance of Enrique Peña Nieto’s government with regard to the fight against corruption. It focuses on understanding the origins of the National Anti-Corruption System (SNA), how it is structured, and identifying the challenges and possibilities of success in the future. Based on a review of the evidence, it proposes that with regard to cor-

ruption the performance of the Peña Nieto government was reactive, incomplete, and limited. The efforts made responded principally to the need to placate social discontent, while remaining under-resourced and lacking in an effective anti-corruption policy. Furthermore, there was no political will to consolidate and improve the emerging strategy, or a coalition to ensure its continuity. These defects explain why the SNA has failed to consolidate itself, to date, as a long-term anti-corruption strategy.

Keywords: National Anti-Corruption System (SNA); corruption; national digital platform; Enrique Peña Nieto; constitutional reform.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: Cet article examine les résultats qu'a obtenus le gouvernement d'Enrique Peña Nieto dans sa lutte contre la corruption. On s'interroge sur les origines du Système national anticorruption (SNA), sa structure, les défis auxquels il doit faire face et ses possibilités de succès dans l'avenir. L'évidence disponible permet de dire que les mesures de ce gouvernement ont été réactives et insuffisantes. Limités par le manque de ressources et par l'incapacité à formuler une politique efficace contre la corruption, les efforts déployés ont essayé surtout d'apaiser le mécontentement social. En outre, il n'y a pas eu une volonté politique de consolider et d'améliorer la stratégie naissante, ni de former une coalition pour lui assurer la continuité. Toutes ces défaillances ont empêché le SNA de consolider une politique de long terme contre la corruption.

Mots clefs: Système national anticorruption (SNA); corruption; plateforme numérique nationale; Enrique Peña Nieto; réforme constitutionnelle.

Traducción de BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: junio de 2019
Fecha de aceptación: noviembre de 2019

INTRODUCCIÓN

En materia de combate a la corrupción, el sexenio de Enrique Peña Nieto comenzó con muchas expectativas. Empero, a pesar de promesas y discursos, el sexenio 2012-2018 estuvo plagado de escándalos de corrupción –de hecho, algunos muy cercanos al presidente, su familia y a su grupo político, el “nuevo PRI”–. Pero, sobre todo, fue un sexenio en el que, a juzgar por los indicadores de percepción pública, la corrupción en la política y en la administración pública no sólo no menguó, sino que acaso se hizo más evidente.

Según datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, la corrupción fue el segundo problema que más preocupó a los mexicanos en 2015 y de nuevo en 2017, sólo por debajo de la inseguridad.¹ En 2017, el país cayó cinco lugares en el Índice de Percepciones de la Corrupción de Transparencia Internacional y otros tres un año después.² Esto lo colocó por debajo de todos sus competidores regionales y muy por debajo de los líderes globales. En el mismo periodo, México tuvo el segundo peor desempeño de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en casi todos los indicadores de buena gobernanza y control de la corrupción del Banco Mundial,³ así como en el índice de Estado de derecho del World Justice Project.⁴

No obstante, y quizá paradójicamente, el sexenio de Peña Nieto también vio nacer una nueva estrategia de combate a la

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, www.beta.inegi.org.mx/programas/encig

² Transparency International, Corruption Perceptions Index, www.transparency.org

³ World Bank, Worldwide Governance Indicators, <https://info.worldbank.org/governance/wgi>

⁴ World Justice Project, *The World Justice Project: rule of law index 2017-2018*, Washington, The World Justice Project, 2018, pp. 6-7.

corrupción y la impunidad. En 2015, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) surgió como la apuesta más reciente –y acaso la más ambiciosa hasta ahora– para atajar el problema. Este sistema fue el resultado de una reforma constitucional que dio lugar a nuevos tipos penales y administrativos, creó un nuevo mecanismo de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, y abrió la puerta a la participación ciudadana en la formulación de la política nacional y de las políticas estatales anticorrupción. Según el modelo de John W. Kingdon, las ventanas para la adopción de reformas dependen de la confluencia de tres conjuntos de factores: la identificación de un problema público, la existencia de soluciones (o precedentes) y un clima político propicio.⁵ Como lo explico más adelante, la combinación de un entorno político adverso a la administración peñista, el señalamiento de un problema de corrupción e impunidad extendidas, la participación y presión de un grupo de activistas y académicos, y el precedente de reformas con soluciones organizacionales similares resultó en la formulación del nuevo sistema.

A pesar de que la reforma fue aplaudida por tirios y troyanos, tras el fin del sexenio peñista es claro que el SNA enfrenta grandes retos de implementación.⁶ Éstos incluyen importantes problemas de diseño, recursos menguantes, relaciones intergubernamentales complejas y la falta de cooperación de los receptores y operadores de la reforma. Quizá este conjunto de retos explica la incredulidad de muchos: según una encuesta de 2016, 54% de una muestra representativa nacional opinaba que el SNA ayudaría poco o nada a reducir la corrupción en el país.⁷ En todo caso, los problemas de implementa-

⁵ John W. Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, Pearson, Crawfordville, 2011.

⁶ Véase Michael Hill y Peter Hupe, *Implementing public policy*, Londres, Sage, 2002, pp.120-136.

⁷ Parametría, *Carta paramétrica*, “Más mexicanos desconocen el Sistema Nacional Anticorrupción”, www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4897 (consulta del 14 de diciembre de 2018).

ción, la debilidad institucional y operativa del SNA y la victoria de López Obrador en la elección de 2018 –quien ha criticado el sistema por ser “un gasto improductivo e innecesario”–⁸ pintan un panorama poco promisorio.

Mi principal argumento es que la estrategia anticorrupción de Peña Nieto fue, haciendo un balance, reactiva, incompleta y limitada. Fue reactiva en tanto respondió principalmente a la necesidad de aplacar el descontento social ante los escándalos de corrupción e impunidad. Fue incompleta porque los recursos se mantuvieron precarios y nunca se formuló una política anticorrupción coherente (o al menos no en los primeros años de implementación). Y fue limitada porque no hubo voluntad política para consolidar y mejorar el sistema, ni una coalición que asegurara decisivamente su continuidad. Estos defectos de origen derivaron en la configuración del SNA y, en particular, en los problemas que ha venido enfrentando en su adopción e implementación. A menos de que se logre articular una coalición anticorrupción suficientemente poderosa y duradera, es poco probable que el SNA se convierta en una estrategia efectiva y de largo aliento.

¿Cómo se relacionan los escándalos y la respuesta del gobierno de Enrique Peña Nieto con el surgimiento del SNA? ¿Cómo se formó? ¿Cuáles son los retos y las posibilidades de éxito del nuevo sistema? Este texto pretende dar respuesta a estas preguntas. Mi objetivo, pues, es presentar una lectura de algunos de los principales sucesos y considerar los claroscuros en materia de política de combate a la corrupción durante el sexenio peñista, así como señalar las principales debilidades y los retos del SNA de cara al futuro inmediato.

⁸ Carina García, “López Obrador anticipa fracaso del Sistema Anticorrupción”, *El Universal*, 3 de octubre de 2016.

ANTECEDENTES

Al menos desde los años ochenta, ha habido varios esfuerzos de construcción institucional y de formulación de estrategias de combate y prevención de la corrupción.⁹ Se han creado burocracias (como la Secretaría de la Función Pública, SFP, y la Auditoría Superior de la Federación); ha habido importantes reformas legales (por ej., la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 o la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2002); y se han diseñado programas administrativos de combate a la corrupción, transparencia y mejora de la gestión en el ámbito federal (por ej., el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 o el Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012). Como dice Mauricio Dussauge: “La amplitud y diversidad de los cambios y estrategias implementados parecieran ser [...] reflejo tanto de la tenacidad y persistencia del problema como de su complejidad intrínseca”.¹⁰ Aunque estos esfuerzos no siempre fueron eficientes, sí sentaron bases y han arrojado lecciones para avanzar en la construcción de nuevas instituciones y mejorar el diseño de las políticas anticorrupción.¹¹

⁹ David Arellano Gault y Jesús F. Hernández Galicia, “¿Control interno o lucha contra la corrupción? Hacia un verdadero control interno en la administración pública federal mexicana”, en María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México, 2016, pp.149-184; Guillermo Cejudo, “Explaining change in the Mexican public sector: the limits of New Public Management”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, núm. 1 (2008), pp. 111-127.

¹⁰ Mauricio Dussauge, “Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México: XIII Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp.244-245.

¹¹ Véanse las contribuciones en el volumen editado por Guillermo M. Cejudo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares, *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012.

En la campaña presidencial de 2012 y siguiendo una fórmula que aparentemente había resultado provechosa como candidato a gobernador del Estado de México, Peña Nieto firmó más de 260 compromisos ante notario público, incluyendo varios en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.¹² Entre éstos, se propuso la creación de un nuevo órgano anticorrupción que substituiría a la Secretaría de la Función Pública –mucho más identificada con los programas de modernización administrativa y de combate a la corrupción de los gobiernos panistas.

Tras la elección de 2012 y en el marco del Pacto por México,¹³ se presentaron dos iniciativas. Primero, en septiembre de 2012, el presidente electo envió una iniciativa de reforma constitucional en materia de transparencia por conducto de la fracción parlamentaria de su partido en el Senado de la República. Ésta ampliaba considerablemente las facultades del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), dotándolo de autonomía constitucional y de atribuciones para revisar la garantía del derecho de acceso a la información en los tres ámbitos de gobierno y en los órganos autónomos del Estado.

La segunda iniciativa, presentada por el senador Emilio Gamboa a nombre de los grupos parlamentarios del PRI y del Partido Verde Ecologista, contenía varias reformas a la Cons-

¹² “Los compromisos que Peña Nieto tendrá que cumplir”, *Animal Político*, 2 de julio de 2012.

¹³ Como parte del Pacto por México, se establecieron tres acuerdos en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción: 1) implementar una reforma para la rendición de cuentas contables, 2) ampliar las facultades del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información, dotarlo de autonomía y promover que los órganos estatales de acceso a la información sean autónomos y colegiados, y 3) establecer una comisión nacional y comisiones estatales anticorrupción con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia, así como crear un “Consejo Nacional para la Ética Pública” con la participación de autoridades, academia y sociedad civil (véase Alfonso Myers Gallardo y Diana L. Rouzand Anaya, “El Sistema Nacional Anticorrupción”, *Estudios*, vol. 14, núm. 119 (2016), pp. 135-159).

titución en materia de combate a la corrupción. La minuta proponía la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción con capacidad de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, así como la creación de un Consejo Nacional por la Ética Pública.¹⁴ Según la iniciativa, la Comisión sería un órgano colegiado con autonomía presupuestal y de gestión, y tendría a su cargo, entre otras facultades, investigar actos de corrupción en todos los ámbitos de gobierno, impulsar programas de prevención y formular recomendaciones y acciones para promover la ética y la honestidad en el servicio público.

La propuesta de crear una comisión nacional respondía a una tendencia global a favor de crear cuerpos especializados en el combate y la prevención de la corrupción, pero la propuesta también se inscribía en una larga trayectoria de esfuerzos del Estado mexicano por hacer frente a la corrupción endémica.¹⁵ Como ya lo ha apuntado Miguel Ángel Valverde, tanto la creación de una nueva burocracia como de leyes que la dotan de capacidades de investigación y sanción son dos tendencias que caracterizan la mayoría de los esfuerzos de construcción institucional en materia anticorrupción en México.¹⁶ A pesar de que muchos detalles nunca fueron del todo aclarados, la propuesta de crear una Comisión Nacional Anticorrupción, en principio, sí implicaba cambios importantes respecto a las estrategias de gobiernos anteriores. Por ejemplo, significaba extraer la política anticorrupción de la

¹⁴ “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República”.

¹⁵ Véase Dussauge, art. cit.

¹⁶ Miguel Ángel Valverde, “Mecanismos institucionales contra la corrupción”, en Fernando Nieto y Ernesto Velasco (eds.), *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, México, El Colegio de México, 2018, pp. 265-296.

Administración Pública Federal y desaparecer la SFP.¹⁷ No obstante, la propuesta no prosperó en la Cámara de Diputados y la creación de la comisión nunca se concretó.

En cambio, la reforma en materia de transparencia sí fue exitosa. Tras un proceso de dos años, en febrero de 2014, el Congreso promulgó una reforma constitucional que creó al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en sustitución del IFAI.¹⁸ Los cambios incluían una nueva estructura de gobierno del instituto (por ej., se pasaba de 5 a 7 comisionados nombrados por el Senado de la República y se creó un Consejo Consultivo integrado por diez ciudadanos independientes, también seleccionados por el Senado), así como un nuevo marco normativo. Éste incluyó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (promulgada en 2015), la capacidad de promover acciones de inconstitucionalidad desde el INAI y, quizá más importante, un aumento muy notable en el número de sujetos obligados (los tres poderes y órganos autónomos en los tres niveles de gobierno, partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos y todas las personas físicas o morales que reciben recursos públicos). A su vez, la Ley General de Transparencia creó el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT). Éste integra al INAI todos los órganos garantes del país, a saber, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. El SNT tiene por objeto

¹⁷ Aunque la propuesta de desaparecer a la SFP ya se había planteado durante la administración de Felipe Calderón en 2009 y durante los primeros años del gobierno de Peña Nieto, la dependencia se mantuvo sin titular y en proceso de extinción desde 2013 (véase “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2013).

¹⁸ “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”, Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 2014.

coordinar acciones conjuntas para la formulación de una política pública transversal (nacional) en materia de transparencia y acceso a la información.¹⁹

Las características de la reforma en materia de transparencia son interesantes porque, como veremos, representan un antecedente normativo y organizacional para la reforma constitucional que finalmente dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción. La forma en que se negoció la reforma de 2014 también es relevante. En particular, durante su discusión en el Senado se promovió la participación activa de expertos, académicos y organizaciones de la sociedad civil.²⁰ De hecho, varias de sus características en materia de transparencia respondieron directamente a recomendaciones técnicas y opiniones que se expresaron en los foros de la Comisión de Puntos Constitucionales.²¹ Como ejercicio de parlamento abierto, la reforma en materia de transparencia de 2014 sentó precedente al abrir la puerta a expertos y organizaciones civiles, y permitirles influir decisivamente en el proceso legislativo.

ESFUERZOS ANTICORRUPCIÓN DURANTE EL PEÑISMO: LA REFORMA DE 2015

El último cuatrimestre de 2014 fue un parteaguas para la administración de Peña Nieto. En septiembre de ese año, la noticia de la desaparición forzada de 43 estudiantes en el estado de Guerrero movilizó a cientos de miles en todo el país en protestas contra el gobierno. El 9 de noviembre del mismo año, el reportaje que dio a conocer la “Casa Blanca”

¹⁹ Ley Gral. de Transparencia y Acceso a la Información, 2015, arts.27-31; también, Sistema Nacional de Transparencia, www.snt.org.mx

²⁰ Alejandra Lajous (coord.), *La sociedad civil vs. la corrupción*, México, Grijalbo, 2019.

²¹ Guillermo Ávila, “Citizen participation in legislative power: An argument to strengthen representation”, en Eduardo Bohórquez (coord.), *Open parliaments: Results and expectations*, México, Transparencia Mexicana, 2015, pp. 57-70.

de la esposa del presidente generó nuevas manifestaciones de rechazo y avivó el descontento.²² Ambos sucesos marcaron el fin del primer periodo de reformas dominado por el Pacto por México y señalaron el comienzo de la crisis del peñismo como proyecto político.²³ Como apunta Mauricio Merino, “en menos de 45 días, el desencanto social acumulado por casi tres lustros, concentró la indignación colectiva en [...] dos causas: la impunidad y la corrupción”.²⁴

En lo que toca a la Casa Blanca, la reacción inmediata de la administración fue remedial. El mismo día del reportaje, la Oficina de la Presidencia aclaró que la casa pertenecía a Angélica Rivera, esposa de Peña Nieto, pero no desconoció la conexión con Grupo Higa –que, en ese momento, participaba en la licitación para la construcción de un tren de alta velocidad entre Ciudad de México y Querétaro–. Unos días después, el 18 de noviembre, por medio de un mensaje televisado, Rivera declaró que la casa en efecto era suya y que sus ingresos como actriz le habían permitido comprarla.²⁵ La respuesta fue insuficiente. Más aún, tuvieron que pasar casi dos meses para que el gobierno federal iniciara una investigación oficial. Misma que, en agosto de 2015, exoneró al pre-

²² En muy apretada síntesis, el caso refiere al descubrimiento, a raíz de un reportaje periodístico, de una mansión que la esposa del presidente había adquirido de una filial del Grupo Higa en una de las zonas de mayor plusvalía de la Ciudad de México y con valor aproximado de 7 millones de dólares. Grupo Higa fue una de las empresas más favorecidas con contratos públicos durante el gobierno de Peña Nieto cuando fue gobernador del Estado de México y una de las constructoras involucradas en megaproyectos de infraestructura del gobierno de la República después de 2012.

²³ Para una revisión de las reformas impulsadas durante del primer año de la administración de Peña Nieto, véase Fernando Barrientos y Daniel Añorve, “México 2013: Acuerdos, reformas y descontento”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, núm. 1 (2014), pp.221-247.

²⁴ Mauricio Merino, *México: La batalla contra la corrupción*, Washington D.C., Wilson Center, 2015, p. 2.

²⁵ Jessica Corona, “Las reacciones del presidente a lo ocurrido en su tercer año”, *Milenio*, 1 de septiembre de 2015.

sidente y a su esposa. Un resultado que, de nuevo, resultó insatisfactorio para la opinión pública y la oposición.²⁶

En ese contexto se negoció la reforma constitucional en materia anticorrupción de 2015 en el Congreso de la Unión. Es posible que la conjunción de eventos,²⁷ así como el agotamiento del Pacto por México, debilitaran seriamente la posición del gobierno peñista y contribuyeran a crear una ventana de oportunidad para la reforma.

CONDICIONES PARA LA ADOPCIÓN DE LA REFORMA

Como ya mencioné antes, la propuesta original de Peña Nieto de crear una Comisión Nacional Anticorrupción fue infructuosa. De hecho, los esfuerzos de construcción institucional en materia de combate a la corrupción quedaron estancados desde 2013.²⁸ Sin embargo, hacia principios de 2015 hubo un renovado interés en el Congreso por retomar los esfuerzos de reforma. Este impulso se explica por la conjunción de al menos tres grupos de factores.²⁹

Primero, el ánimo político tras 2014 y, en particular, tras los escándalos y sospechas de corrupción y de conflicto de intereses en torno a la administración federal y de miembros prominentes del nuevo PRI (y otros partidos) terminaron por

²⁶ Véase, por ej., Sandra Rodríguez Nieto *et al.*, “La explicación de la SFP sobre las casas no convence ni a los viejos amigos de Peña Nieto: PRD y PAN”, *Sin Embargo*, 23 de agosto de 2015.

²⁷ En el mismo periodo también se conoció de la fuga de Joaquín “El Chapo” Guzmán; se hizo público el reportaje de los abusos de militares en el pueblo de Tlatlaya, Estado de México; y el peso mexicano se depreció considerablemente.

²⁸ Una excepción fue la creación, mediante acuerdo, de una Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción dentro de la Fiscalía General de la República (“Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones”, Diario Oficial de la Federación, 12 de marzo de 2014).

²⁹ Véase Kingdon, *op. cit.*

crear condiciones que pusieron presión sobre los actores políticos. En particular, la administración peñista y sus aliados en el Congreso se vieron en la necesidad de reaccionar ante el creciente descontento. En febrero de 2015, tras casi dos años sin titular, Peña Nieto detuvo la extinción de la SFP y nombró un secretario. El mandato explícito del nuevo secretario, Virgilio Andrade, fue investigar el caso de la “Casa Blanca”, así como de proponer (nuevas) medidas anticorrupción. Éstas incluyeron, por ejemplo, la creación de la Unidad Especializada de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses, así como ajustes en los procesos de verificación patrimonial. No obstante, no parece que esas medidas reactivas –y de carácter eminentemente administrativo– fueran suficientes.³⁰ La reacción tardía de la administración atizó la protesta y dio oportunidad a otros actores de participar en la agenda.

Por un lado, organizaciones de la sociedad civil, como Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad, ya habían impulsado la campaña “#3de3” en la que denunciaban los escándalos de corrupción e invitaban a los aspirantes a puestos de elección popular a publicar sus declaraciones de impuestos, potenciales conflictos de intereses e información sobre su patrimonio.³¹ De hecho, en los meses previos e inmediatamente posteriores a los hechos de Ayotzinapa y a la Casa Blanca, se había formado un grupo de académicos y activistas para discutir con legisladores, funcionarios y empresarios una serie de propuestas de reforma anticorrupción. Ese grupo incluyó académicos como Mauricio Merino y Enrique Cárdenas, y activistas y figuras públicas como Eduardo Bohórquez, Juan Pardinas, Haydeé Pérez, Max Káiser,

³⁰ Según datos de Parametría, tras el escándalo de la “Casa Blanca” y durante la investigación de la SFP, la aprobación del presidente Peña Nieto pasó de 51% en octubre de 2014 a 39% en marzo de 2015. En cambio, el nivel de desaprobación pasó de 49% a 58% en el mismo periodo (véase: Parametría, “*Tercer año de gobierno de EPN*”, www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4823 (consulta del 29 de enero de 2019).

³¹ “Cronología: Anticorrupción, la reforma que no termina de cuajar”, *Expansión*, 5 de julio de 2016.

Edna Jaime y Lourdes Morales, entre varios otros. De estas discusiones surgieron muchas de las ideas que después se integrarían a la reforma constitucional y luego a la legislación secundaria.³²

Por otro lado, la oposición aprovechó el momento para dar a conocer distintas iniciativas de ley. Por ejemplo, el Partido Acción Nacional (PAN) retomó una iniciativa de 2013 que finalmente sería el germen de la reforma anticorrupción de 2015. A ésta se añadieron poco después cuatro proyectos de los grupos parlamentarios del Partido del Trabajo y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Diputados.³³

Segundo, el descontento social tuvo eco en múltiples diagnósticos técnicos y académicos que enfatizaban la existencia y la gravedad del problema de corrupción endémica en el país.³⁴ A esto se sumó el trabajo de investigación de periodistas y el apremio de la red de académicos, activistas y organizaciones de la sociedad civil que, como ya decía, habían participado en la reforma de 2014 (en materia de transparencia), en la Alianza por el Gobierno Abierto, en la campaña #3de3 y en las mesas de discusión con legisladores y funcionarios.³⁵ Este frente ciudadano fue capaz de ejercer presión públicamente. Más aún, tras la promulgación de la reforma constitucional de mayo de 2015, ese grupo de activistas y organizaciones recolectó más de 630 000 firmas de ciudadanos para respaldar una iniciativa de ley que popularmente se co-

³² Hay varios recuentos de este periodo de voz de sus protagonistas en el libro de Alejandra Lajous, *op. cit.*, 2019.

³³ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2015.

³⁴ Véase, por ejemplo, María Amparo Casar, *México: Anatomía de la corrupción*, México, IMCO, 2015.

³⁵ Véase Pedro Gerson y Fernando Nieto, *Opening government? The case of Mexico in the Open Government Partnership*, 2016, www.globalintegrity.org/wp-content/uploads/2018/12/Mexico-final.pdf (consulta del 1 de febrero de 2019).

noció como la “Ley 3de3”.³⁶ Ésta recuperaba el espíritu de la campaña #3de3 y lo plasmaba en una propuesta de Ley de Responsabilidades Administrativas que se construía sobre cinco pilares: un nuevo servidor público, eficacia ante la corrupción, sociedad responsable, nueva cultura de la denuncia y sanciones útiles. Tras ser acogida por senadores del PAN y PRD, la propuesta ciudadana de la Ley 3de3 influiría directamente en la arquitectura del SNA.

Un tercer factor que explica la adopción de la reforma de 2015 es el precedente de la reforma en materia de transparencia. En particular, al menos dos elementos son relevantes. Primero, esta reforma había sido exitosa porque, entre otros factores, se hizo del apoyo de expertos, analistas y activistas de la sociedad civil. Segundo, la reforma se había decantado, tras la promulgación de la Ley General de Transparencia, en la creación de un Sistema Nacional (de Transparencia, SNT). En otras palabras, el precedente de la reforma de 2014 estableció parámetros legítimos para la negociación de la reforma anticorrupción y también ofreció una solución alternativa a la creación de una comisión nacional. Antes de la reforma en materia de transparencia, la discusión parlamentaria se había centrado en la creación de una nueva burocracia, de un “zar anticorrupción” o de una comisión de integridad (con distintas características y atribuciones, dependiendo del proponente).³⁷ La idea de crear un Sistema Nacional Anticorrupción tiene, al menos en parte, su origen en el SNT, en las propuestas de la red de activistas y académicos (especialmente los congregados por la Red por la Rendición de Cuentas)³⁸ y en la propuesta de reforma constitucional de 2013 del grupo parlamentario del PAN. Esta última ya había planteado

³⁶ Iniciativa ciudadana contra la corrupción, Ley 3 de 3, www.ley3de3.mx

³⁷ Eduardo Bohórquez, “Por un Sistema Nacional Anticorrupción 2.0”, *Letras Libres*, 2 de enero de 2018, www.letraslibres.com/mexico/revista/por-un-sistema-nacional-anticorrupcion-20-0 (consulta del 7 de febrero de 2019).

³⁸ Alejandra Lajous, *op. cit.*, pp.127-128.

modificar el artículo 113 de la Constitución para hacer de la política anticorrupción una obligación concurrente de los tres órdenes de gobierno; creaba un mecanismo de coordinación entre diferentes autoridades de investigación y fiscalización, y establecía una instancia formal de discusión con presencia de consejeros ciudadanos honoríficos.³⁹ Así, para principios de 2015 había ya precedente de una solución organizacional y normativa basada en la coordinación de las diferentes agencias y órganos del Estado con atribuciones relacionadas con el combate a la corrupción.

La conjunción de estos factores (un entorno político adverso a la administración peñista, la identificación de un problema de corrupción e impunidad extendidas y el precedente de la reforma de 2014) terminó por generar condiciones propicias. En febrero de 2015 cuajó la idea de crear un sistema nacional como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, con competencia en la prevención y sanción de la corrupción, así como con atribuciones para la fiscalización y el control interno de las organizaciones gubernamentales. El 27 de mayo de ese año se aprobó la reforma a la Constitución y se inició la discusión del paquete de legislación secundaria en el Senado de la República, con la participación activa de la sociedad civil.⁴⁰

LA ARQUITECTURA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) establece que el propósito del sistema es crear “principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas ad-

³⁹ USAID y Ethos, *Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*, México, 2017, pp. 22-23, www.ethos.org.mx/es/ethos-publications/sna-y-el-nuevo-regimen-de-responsabilidades-2 (consulta del 25 de enero de 2018).

⁴⁰ *Ibid.*, p. 24.

ministrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.⁴¹

Según su diseño original, el SNA se sostiene en cuatro pilares: coordinación interorganizacional e intergubernamental, nuevo régimen de responsabilidades, información para el combate a la corrupción y participación ciudadana. El sistema es, ante todo, un mecanismo de coordinación interinstitucional que abarca los tres poderes (coordinación horizontal) en los tres ámbitos de gobierno (coordinación vertical o intergubernamental). El primer pilar, por tanto, son las instancias de coordinación dentro del SNA. Segundo, la reforma de 2015 inauguró un nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos y de particulares que se plasmó en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. También se crearon nuevos tipos penales relacionados con actos de corrupción en el Título X del Código Penal Federal. El tercer pilar es la Plataforma Digital Nacional (PDN). Ésta será un instrumento informático que contendrá datos sobre la evolución patrimonial y las declaraciones fiscales y de intereses de los servidores públicos, datos de los servidores públicos que intervienen en contrataciones, los servidores públicos y particulares que han sido sancionados, datos sobre denuncias sobre faltas y hechos de corrupción, el Sistema de Información Pública de Contrataciones, así como los sistemas de comunicación del propio SNA y del Sistema Nacional de Fiscalización.⁴² Finalmente, el cuarto pilar del SNA es el Comité de Participación Ciudadana que cumple la función, por medio de su presidente, de liderar el sistema en su conjunto.

Aunque no tengo espacio aquí para hacer un análisis a profundidad de la arquitectura jurídica y organizacional del SNA, ni del nuevo régimen de responsabilidades,⁴³ es impor-

⁴¹ LGSNA, art.6.

⁴² Ibid., art 49. También véase SFP, *Análisis de modelo de la Plataforma Digital Nacional*, 2018, <http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/2.pdf> (consulta del 23 de enero de 2019).

⁴³ Para mayor detalle, véase María Amparo Casar, *México: Anatomía de la corrupción (2ª. edición, corregida y aumentada)*, México, Mexicanos contra

tante al menos señalar sus principales elementos. Para empezar, el SNA está compuesto de tres espacios de coordinación, cuyo fin es articular objetivos y políticas en todo el país. El primer espacio es el Comité Coordinador en el que participan la SFP, el INAI, la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el Consejo de la Judicatura Federal y un representante del Comité de Participación Ciudadana, que preside el Comité Coordinador.⁴⁴ El Comité tiene como propósito dirigir el SNA, así como formular y evaluar las políticas de combate a la corrupción. Para asistirlo en sus funciones, el Comité cuenta con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), que es el principal brazo ejecutivo del sistema.⁴⁵

La LGSNA también formalizó el Sistema Nacional de Fiscalización. Este segundo espacio de coordinación agrupa a la Auditoría Superior de la Federación, la SFP, las entidades de fiscalización superiores de las entidades y las contralorías locales o dependencias encargadas del control interno a nivel local. El Sistema de Fiscalización es una instancia de coordinación interinstitucional con el propósito de adoptar acciones y mecanismos transversales para mejorar la fiscalización de las haciendas y el control interno de las administraciones públicas del país.⁴⁶

Finalmente, el tercer espacio de coordinación es la red de sistemas locales anticorrupción. La reforma constitucional de 2015 ordenó a los congresos locales integrar sistemas locales anticorrupción con una estructura análoga al SNA

la Corrupción y la Impunidad, 2016, pp. 77-86; USAID y Ethos, *op. cit.*, pp. 27-47; y Eber O. Betanzos, *Reforma en materia de combate a la corrupción*, México, FCE, 2017, pp. 29-56.

⁴⁴ LGSNA, art. 10.

⁴⁵ *Ibid.*, cap. IV.

⁴⁶ *Ibid.*, Título III. Nótese que la participación del INAI en el Comité Coordinador del SNA también garantiza, al menos en principio, la vinculación con el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales que encabeza el mismo INAI.

–esto es, con un comité coordinador de las autoridades con atribuciones de combate y prevención de la corrupción, un consejo de participación ciudadana y un brazo ejecutor similar a la SESNA–. Estos sistemas están a cargo de formular y ejecutar las políticas locales anticorrupción. La LGSNA mandata que todos los sistemas locales deben adoptar las metodologías y directrices que emita centralmente el SNA.⁴⁷

Además de las instancias de coordinación del SNA, la reforma de 2015 transformó el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Este nuevo régimen establece la obligatoriedad de presentar las declaraciones de intereses y patrimonial, y un nuevo protocolo de compras y contrataciones públicas. Además, estipula faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, comprendiendo un amplio catálogo como cohecho, desvío de recursos públicos, peculado, ocultamiento del conflicto de intereses y abuso de funciones. El nuevo régimen no sólo abarca al sector público, sino que también incluye responsabilidades de los particulares y la posibilidad de sanciones económicas a empresas por su participación en actos de corrupción. Por último, la reforma al Código Penal Federal, afinó e introdujo nuevos tipos penales.

Otro elemento central para el SNA, como ya he mencionado, es la Plataforma Digital Nacional. Ésta agrupará datos que son instrumentales en el combate y prevención de la corrupción. La idea detrás de la PDN es crear no sólo un repositorio de datos, sino también mecanismos digitales de comunicación y análisis que faciliten las tareas de las diferentes autoridades, incluyendo la coordinación y evaluación de las políticas anticorrupción. La PDN agrupa diferentes sistemas digitales que, en su mayoría, ya existen en la administración pública federal, si bien, hasta la fecha, aún deben conectarse y hacerse interoperables.⁴⁸

⁴⁷ LGSNA, art. 36.

⁴⁸ Véase SFP, *op. cit.*

Por último, el Comité de Participación Ciudadana es una de las innovaciones de la reforma de 2015 y consistió en establecer en el centro del SNA un cuerpo colegiado de ciudadanos seleccionados por una comisión independiente. La lógica de esta decisión proviene posiblemente de la recomendación de ciudadanizar el combate a la corrupción a partir de la inclusión de una instancia independiente de propuesta y de vigilancia de los trabajos del sistema. Pero también es posible que la inclusión del Comité de Participación Ciudadana respondiese al impulso de institucionalizar la participación de la sociedad civil, misma que, como mencioné antes, había ganado espacios importantes de influencia. En cualquier caso, el Comité de Participación Ciudadana (al igual que sus homólogos en los estados) tiene una función central de supervisión, propuesta interna y liderazgo del sistema. Esto incluye la posibilidad de proponer proyectos e iniciativas, así como indicadores y mecanismos de evaluación de la política anticorrupción.⁴⁹

PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN

La promulgación de la reforma anticorrupción de 2015 y la creación del SNA fueron ampliamente celebradas por la administración peñista y la mayoría de las fuerzas políticas. También fueron aplaudidas por organizaciones de la sociedad civil, académicos y organismos internacionales.⁵⁰ Empero, a unos meses de su inauguración, el sistema y la reforma se enfrentaron a importantes retos y limitaciones en su implementación que aún hoy no se han salvado del todo y que generan dudas sobre su viabilidad en el mediano y largo plazos. Es decir, las limitaciones del SNA surgen de un diseño y arranque

⁴⁹ LGSNA, cap. III.

⁵⁰ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, *Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, París, OECD Public Governance Reviews, París, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264273207-en>, p. 16.

imperfectos, y también se traducen en retos a futuro. Los principales retos pueden clasificarse siguiendo el modelo de implementación de Michael Hill y Peter Hupe en: a) características de la reforma y problemas de diseño, b) recursos, c) relaciones intergubernamentales y d) cumplimiento y respuesta de los receptores de la reforma.⁵¹

a) Características de la reforma y problemas de diseño

Uno de los principales problemas del SNA es la complejidad organizacional inherente en su diseño jurídico. La lógica de coordinación que subyace a todo el sistema tiene la ventaja potencial de incitar sinergias entre las diferentes autoridades con competencia en materia anticorrupción. Sin embargo, también tiene la gran desventaja de que su operatividad depende en gran medida de la colaboración de todas las partes, la coherencia en las acciones y en la concertación cultivada desde el Comité de Participación Ciudadana. Estas condiciones presentan retos importantes. Como apunta Eduardo Bohórquez:

[...] la coordinación al interior de los sistemas anticorrupción se puede dar *de iure* o *de facto*. México decidió seguir la primera vía [...]. Al escoger esta vía, el Congreso mexicano [...] pretende que los tres poderes del Estado (el ejecutivo, el legislativo y el judicial) hagan su parte en la tarea anticorrupción, al tiempo que la sociedad, representada por los ciudadanos que ahora participan y presiden el SNA, le den dirección y sentido estratégico al sistema en su conjunto.⁵²

Por ende, el diseño del SNA plantea retos o condiciones de éxito respecto a la efectividad del mecanismo de coordi-

⁵¹ Michael Hill y Peter Hupe, *Implementing public policy*, Londres, Sage, 2002, pp. 120-136.

⁵² E. Bohórquez, “Por un Sistema Nacional...”, art. cit.

nación que, hasta ahora, no han sido cumplidas a cabalidad. Primero, la colaboración de las diferentes autoridades ha sido intermitente cuando debería ser constante e integral. Esto se debió, entre otros factores, a la ausencia de la fiscalía especializada autónoma⁵³ y a la falta de una estrategia unificada que permita articular y, sobre todo, establecer las responsabilidades específicas de cada parte del SNA. Más aún, no es claro que éste, o alguna de sus partes, tenga herramientas suficientes (legales o de otro tipo) para compeler la coordinación hacia dentro del sistema. Esto es particularmente evidente en el caso del Comité de Participación Ciudadana que, hasta ahora, se ha encontrado en una posición de clara desventaja organizacional y de recursos frente al resto de las autoridades y dependencias. Además, en el caso específico del Comité de Participación Ciudadana, la arquitectura legal del SNA da lugar a ambigüedades sobre el papel y el peso relativo que puede o debe tener este comité dentro del SNA; sobre todo, respecto a la definición y evaluación de las políticas anticorrupción.

Segundo, otro problema de diseño del SNA es la coordinación que supone, con al menos otros tres sistemas nacionales: de transparencia, de fiscalización y de archivos. Este segundo reto se refiere a la capacidad de coordinación entre sistemas con múltiples actores y con lógicas de operación y coordinación que no necesariamente son equivalentes. En otras palabras, el diseño del SNA produce dos problemas de coordinación. Uno de ellos (de primer orden), como ya decía, consiste en lograr una actuación y estrategia coordinadas dentro del sistema. Del otro lado, hay un problema de coordinación (de segundo orden) en lograr que la estrategia y actividades del sistema anticorrupción sean coherentes con

⁵³ Según el decreto de la reforma de 2015, el Senado debía nombrar un Fiscal Especializado de Combate a la Corrupción en julio de 2017. Sin embargo, el nombramiento del nuevo fiscal especializado no se concretó sino hasta dos años más tarde.

las políticas nacionales de transparencia, fiscalización y archivística. Como lo explica Joel Salas:

El acceso a la información y la transparencia son transversales a cada una de las fases que integran el ciclo de control de la corrupción. [...] De ahí la importancia de clarificar la vinculación entre el SNT y el SNA. Ubicar los espacios legislativos, jurídicos e institucionales donde ambos se intersectan nos permitirá saber a quién corresponde qué y poner a prueba este nuevo diseño institucional en la práctica.⁵⁴

b) Recursos

En lo que respecta a los recursos, al ser un mecanismo de coordinación, el SNA no cuenta con una partida presupuestaria específica para su funcionamiento. No obstante, en 2018, el Presupuesto de Egresos de la Federación asignó recursos mediante un anexo transversal para “la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos”. En total se asignaron, entre recursos fiscales y propios, poco más de 10.4 mil millones de pesos a diferentes dependencias y unidades. De estos, la SESNA obtuvo más de 172 millones de pesos.⁵⁵ Así, puede afirmarse que, al menos en un inicio, hubo recursos para sentar algunas de las bases organizacionales del sistema.

Sin embargo, esta realidad cambió drásticamente al año siguiente, tras la elección de López Obrador. En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 que la nueva administración entregó a la Cámara de Diputados, se omitió el SNA. Según un análisis del Presupuesto 2019 de Marco

⁵⁴ Joel Salas, “Prólogo”, en *El Sistema Nacional Anticorrupción y sus vínculos con el Sistema Nacional de Transparencia*, México, USAID, 2018, p. 3.

⁵⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación (Anexo 20), Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 2017.

Fernández, las autoridades que participan en el SNA vieron recortes nominales de entre 0.5% y 27.2% respecto al año anterior. El mayor recorte se dio en la SFP. En términos funcionales, el Presupuesto 2019 también recortó la mayoría de los programas anticorrupción del sexenio peñista, incluyendo el programa para la “promoción de la cultura de la integridad y el aprecio por la rendición de cuentas” y el programa para la “fiscalización a la gestión pública”.⁵⁶ Estos cambios implican que, apenas a unos meses de su lanzamiento, el SNA se enfrentó a una caída muy significativa en los recursos disponibles.

Otros dos retos relacionados con los recursos disponibles son la creación y consolidación de la PDN y la adquisición de recursos humanos. En lo que respecta a la PDN, tal y como se conceptualizó en la LGSNA, es un sistema muy ambicioso técnicamente que, empero, no tiene un propósito claro. Más aún, la construcción de la PDN se comenzó sin tener una política nacional anticorrupción, lo que implica que se ha invertido en la construcción de una herramienta sin tener claridad sobre su utilidad a la luz de una estrategia explícita. En lo concerniente a la adquisición de recursos humanos, la SESNA se constituyó con lentitud y aún hoy se encuentra en proceso de consolidación.

c) Relaciones intergubernamentales

Otro de los retos que ha enfrentado el SNA es la configuración de los sistemas locales anticorrupción. Este reto de implementación puede, a su vez, dividirse en cuatro partes. Primero, las entidades deben adecuar sus marcos normativos incluyendo reformas a la constitución local para lograr la armonización

⁵⁶ Cit. en Nayeli Roldán, “Los siete organismos del Sistema Nacional Anticorrupción tendrán recorte para 2019”, *Animal Político*, 20 de diciembre de 2018, www.animalpolitico.com/2018/12/sistema-anticorrupcion-recorte-2019 (consulta del 8 de febrero de 2019).

con el SNA y con la legislación general. Segundo, las entidades, al igual que en el caso del SNA, deben asignar recursos presupuestales y administrativos para el establecimiento y consolidación de los sistemas locales. Tercero, existe el supuesto de que los sistemas locales pueden hacer uso de capacidades establecidas en la sociedad civil local para integrar los comités de participación ciudadana. Finalmente, se supone que la organización en red del SNA permite que la diversidad y las particularidades de cada estado puedan acomodarse en diversas políticas anticorrupción y que, además, existe una comunicación y coordinación eficaz entre el sistema nacional y los sistemas locales.

Hasta ahora, no obstante, la implementación de los sistemas locales y el cumplimiento de las condiciones anteriores ha sido, en el mejor de los casos, incompleto. A pesar de que no existe un estudio sistemático que revise todos estos aspectos, sí hay evidencia de un desarrollo desigual con rezagos muy significativos. Por ejemplo, ante la falta de una política nacional que establezca directrices generales para todo el país, aún no ha sido posible desarrollar muchas de las políticas locales. Asimismo, la existencia de capacidades en las sociedades civiles locales ha demostrado ser un supuesto aventurado en algunos casos. Además, según el Semáforo Anticorrupción, hasta enero de 2019, la mayoría de las entidades tenía un nivel de implementación de reforma constitucional (local) satisfactoria, ocho entidades tenían una reforma de nivel regular y otras dos una reforma deficiente o que aún era una iniciativa en el congreso local. Respecto a la implementación de las leyes de los sistemas locales, 21 entidades habían alcanzado un nivel satisfactorio, ocho un nivel regular y tres no tenían ley o aún eran sólo una iniciativa.⁵⁷

⁵⁷ Semáforo Anticorrupción, Monitoreo de los sistemas locales anticorrupción, www.semaforoanticorrupcion.mx

d) Cumplimiento y los receptores de la reforma

Un último reto se refiere al cumplimiento de las directrices de la reforma. En este sentido, se han incumplido plazos importantes y, aún hoy, no se ha logrado integrar la totalidad del sistema. Tal parece que esta omisión se debe, al menos en parte, a plazos compulsivos establecidos en la reforma que no tomaron en cuenta las complejidades de implementación de un sistema tan ambicioso. Sumado a esto, el Senado de la República no nombró un fiscal especializado en el plazo obligatorio y fue omiso en el nombramiento de 18 magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa.

Por otra parte, la SPF y el Tribunal Federal no han logrado modificar las rutinas de denuncia e investigación de responsabilidades de los servidores públicos. De hecho, el régimen transitorio de la reforma de 2015 no será superado sino hasta 2022, cuando prescribirán las responsabilidades de lo ocurrido bajo el régimen previo a la reforma. Además, persisten incongruencias en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y falta de criterios para interpretar el nuevo régimen de responsabilidades.

UN FUTURO INCIERTO

Hacia finales de la administración peñista, la implementación del SNA aún se encontraba en una fase muy incipiente, con varios huecos y muchas limitaciones. Su diseño implica una coordinación interorganizacional compleja y difícil de lograr. A este problema, se añaden la falta de voluntad para integrar el sistema en su totalidad y comprometer recursos en su operación y consolidación, la ambigüedad respecto al papel del Comité de Participación Ciudadana y la ausencia de una política anticorrupción explícita. Más aún, en los últimos días de la administración de Peña Nieto no era claro que la continuidad del SNA estuviese garantizada. Esto no sólo se debió a la abierta hostilidad de la nueva administración hacia

el sistema, sino a la débil coalición política, administrativa y ciudadana a favor del SNA. Una de las sus principales debilidades es, pues, la ausencia de apoyos dentro y fuera, así como de la falta de credibilidad frente a los ciudadanos. Todos estos factores favorecen una visión pesimista sobre la estrategia y el legado anticorrupción del sexenio peñista.

Dicho legado, haciendo un balance, ha pecado de tres problemas que explican su debilidad intrínseca y permiten avizorar sus retos inmediatos tras el cambio de gobierno en 2018. Primero, la constitución del SNA y, de manera más general, los esfuerzos de combate a la corrupción durante el sexenio de Peña Nieto fueron marcadamente reactivos y condicionados. De hecho, puede argumentarse que el SNA en sí mismo es una respuesta tardía a un problema público que había sido plenamente identificado décadas atrás.⁵⁸ La corrupción durante el peñismo fue un problema tratado principalmente de manera remedial y los remedios fueron, en su mayoría, poco creíbles. La reforma de 2015, por ejemplo, respondió al desbordamiento del descontento social y a la debilidad de la administración, misma que se vio en la necesidad de ceder en la negociación en el Senado ante la presión de la sociedad civil y la oposición. Además, como lo demuestran los datos, una vez que se promulgó la reforma, no se logró revertir la imagen negativa de la administración peñista, ni se logró convencer a los ciudadanos de la utilidad del SNA.⁵⁹

Segundo, el resultado final (el SNA) fue incompleto tanto para hacer frente al problema público, como para galvanizar los recursos e instrumentos a que la ley lo obliga. A pesar de una inversión presupuestal importante en los primeros meses, los recursos en general se han mantenido precarios. Además, la falta de la Plataforma Digital Nacional y de la política nacional anticorrupción (aún hoy ausente), así como el retraso en la creación de instrumentos concretos (por ej., los formatos

⁵⁸ Véase Dussauge, art. cit. y Valverde, art. cit.

⁵⁹ Ver *supra*, notas 8, 27 y 31.

nacionales de declaración patrimonial y de intereses) han rezagado y entorpecido la operación de todo el sistema. Este retraso implicó que el SNA nunca terminara de consolidarse y que llegara con graves deficiencias operativas al sexenio de López Obrador.

Tercero, no es claro que exista –si acaso la hubo en algún momento– una voluntad decidida de consolidar y mejorar la estrategia anticorrupción. En este sentido, el legado anticorrupción no fue sólo reactivo e incompleto, sino también limitado. Es aún prematuro evaluar si esta limitación se extiende al impacto potencial del sistema (por ej., a los resultados de política pública), pero ciertamente se puede concluir que el SNA aún no ha logrado resolver el problema central de la reforma anticorrupción. Siguiendo a Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, tal dificultad radica en que, para que el combate a la corrupción sea exitoso, es necesaria la voluntad política que haga efectivo el cambio institucional y, sobre todo, ejerza sanciones efectivas. En otras palabras, a menos de que se logre articular una coalición anticorrupción suficientemente poderosa y duradera, el liderazgo político-administrativo en países con corrupción endémica tiene pocos incentivos para cumplir con la reforma anticorrupción.⁶⁰ En el caso del SNA aún no se ha logrado construir esa coalición, lo que impone un obstáculo mayor a la continuidad de la reforma (y a su efectividad).

Como he tratado de mostrar en las páginas anteriores, estos defectos pueden rastrearse en la configuración del Sistema Nacional Anticorrupción y en su incipiente trayectoria de implementación. También, es posible que estos defectos sean su principal debilidad ante la nueva realidad política del país. Durante la campaña electoral de 2018 y ciertamente tras la victoria de Andrés Manuel López Obrador, la corrupción y la impunidad se convirtieron en temas centrales de la agen-

⁶⁰ Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, “Why anticorruption reforms fail – Systemic corruption as a collective action problem”, *Governance*, vol. 26, núm. 3 (2013), pp. 449-471.

da pública. Sin embargo, hasta ahora, la centralidad del tema no se ha traducido en un apoyo decidido de la nueva administración hacia el SNA. Esto no quiere decir que la trayectoria de implementación del sistema se haya detenido; sin embargo, sí constituye una evidencia en favor de la hipótesis de que los fallos y limitaciones del sistema no le han permitido consolidarse en una estrategia anticorrupción de largo plazo. En ese sentido, el legado anticorrupción del sexenio de Peña Nieto se mantiene en entredicho. Quizá, como decía al principio, el SNA esté condenado a no cumplir las expectativas originales. No obstante, hasta el momento, sigue siendo la apuesta más comprehensiva de combate y prevención de la corrupción en México. Los próximos años dirán si el legado del sexenio peñista será reivindicado con un SNA renovado y funcional o, en cambio, terminará en el olvido como otro esfuerzo malogrado por atajar uno de los problemas más apremiantes del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones, Diario Oficial de la Federación, 12 de marzo de 2014.
- ÁNGEL, Arturo, *Duarte, el priista perfecto*, México, Grijalbo, 2017.
- ARELLANO GAULT, D. y J. F. HERNÁNDEZ GALICIA, “¿Control interno o lucha contra la corrupción? Hacia un verdadero control interno en la administración pública federal mexicana”, en María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones*, México, El Colegio de México, 2016, pp.149-184.
- ÁVILA, Guillermo, “Citizen participation in legislative power: An argument to strengthen representation”, en Eduardo Bohórquez (coord.), *Open parliaments: Results and expectations*, México, Transparencia Mexicana, 2015, pp. 57-70.

- BARRIENTOS, F. y Daniel AÑORVE, “México 2013: Acuerdos, reformas y descontento”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, núm. 1 (2014), pp. 221-247.
- BETANZOS, Eber O., *Reforma en materia de combate a la corrupción*, México, FCE, 2017.
- BOHÓRQUEZ, Eduardo, “Por un Sistema Nacional Anticorrupción 2.0”, *Letras Libres*, 2 de enero de 2018, www.letraslibres.com/mexico/revista/por-un-sistema-nacional-anticorrupcion-20-0 (consulta del 7 de febrero de 2019).
- CASAR, María Amparo, *México: Anatomía de la corrupción*, México, IMCO, 2015.
- CASAR, María Amparo, *México: Anatomía de la corrupción* (2ª. edición, corregida y aumentada), México, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2016.
- CASTILLO, Gustavo, “La maestra, presa, es acusada de lavado de dinero”, *La Jornada*, 27 de febrero de 2013.
- CEJUDO, Guillermo, “Explaining change in the Mexican public sector: the limits of New Public Management”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, núm. 1, 2008, pp. 111-127.
- CEJUDO, G., S. LÓPEZ AYLLÓN y A. RÍOS CÁZARES, *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012.
- CORONA, Jessica, “Las reacciones del presidente a lo ocurrido en su tercer año”, *Milenio*, 1 de septiembre de 2015.
- “Cronología: Anticorrupción, la reforma que no termina de cuajar”, *Expansión*, 5 de julio de 2016.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2013.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 2014.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2015.

- DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I., “Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México: XIII Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 207-252.
- García, Carina, “López Obrador anticipa fracaso del Sistema Anticorrupción”, *El Universal*, 3 de octubre de 2016.
- GERSON, P., y F. NIETO, *Opening government? The case of Mexico in the Open Government Partnership*, 2016, www.globalintegrity.org/wp-content/uploads/2018/12/Mexico-final.pdf (consulta del 1 de febrero de 2019).
- HILL, Michael y P. HUPE, *Implementing public policy*, Londres, Sage, 2002.
- KINGDON, John W., *Agendas, alternatives and public policies*, Crawfordsville, Pearson, 2011.
- “La Casa Blanca de Enrique Peña Nieto”, *Aristegui Noticias*, 9 de noviembre de 2014.
- LAJOUS, Alejandra (coord.), *La sociedad civil vs. la corrupción*, México, Grijalbo, 2019.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, 2015.
- “Los compromisos que Peña Nieto tendrá que cumplir”, *Animal Político*, 2 de julio de 2012.
- MERINO, Mauricio, *México: La batalla contra la corrupción*, Washington D.C., Wilson Center, 2015.
- MYERS GALLARDO A., y ROUZAND ANAYA D. L., “El Sistema Nacional Anticorrupción”, *Estudios*, vol. 14, núm. 119, (2016), pp. 135-159.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, *Integrity review of Mexico: Taking a stronger stance against corruption*, París, OCDE, 2017.
- Parametría, *Encuesta nacional en vivienda*, www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4897 (consulta del 14 de diciembre de 2018).
- Parametría, *Tercer Año de gobierno de EPN*, www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4823 (consulta del 29 de enero de 2019).

- PERSSON A., B. ROTHSTEIN, y J. TEORELL, "Why anticorruption reforms fail-Systemic corruption as a collective action problem", *Governance*, vol. 26, núm. 3, (2013), pp. 449-471.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (Anexo 20), Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 2017.
- RODRÍGUEZ NIETO, Sandra *et al.*, "La explicación de la SFP sobre las casas no convence ni a los viejos amigos de Peña Nieto: PRD y PAN", *Sin Embargo*, 23 de agosto de 2015.
- ROLDÁN, Nayeli, "¿Cuánto dinero desvió Duarte? La Auditoría dice que 60 mil mdp, la PGR que sólo 223 millones", *Animal Político*, 18 de abril de 2017.
- ROLDÁN, Nayeli, "Los siete organismos del Sistema Nacional Anticorrupción tendrán recorte para 2019", *Animal Político*, 20 de diciembre de 2018, www.animalpolitico.com/2018/12/sistema-anticorrupcion-recorte-2019 (consulta del 8 de febrero de 2019).
- Secretaría de la Función Pública (SFP), *Análisis de modelo de la Plataforma Digital Nacional*, 2018, <http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/2.pdf> (consulta del 23 de enero de 2019).
- Senadores del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Institucional y Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf (consulta del 18 de enero de 2018).
- USAID, *El Sistema Nacional Anticorrupción y sus vínculos con el Sistema Nacional de Transparencia*, México, USAID, 2018.
- USAID y Ethos, *Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*, 2017, www.ethos.org.mx/es/ethos-publications/sna-y-el-nuevo-regimen-de-responsabilidades-2 (consulta del 25 de enero de 2018).
- VALVERDE, Miguel Ángel, "Mecanismos institucionales contra la corrupción", en Fernando Nieto y Ernesto Velasco (eds.), *Una*

agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo, México, El Colegio de México, 2018, pp. 265-296.

World Justice Project, *The World Justice Project: rule of law index 2017-2018*, Washington, The World Justice Project, 2018.

REFORMA EDUCATIVA Y POLÍTICAS
DE EVALUACIÓN EN MÉXICO,
¿INSTRUMENTOS PARA ABATIR EL REZAGO
ESCOLAR Y PROMOVER LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES?

EDUCATION REFORM AND EVALUATION POLICIES
IN MEXICO: INSTRUMENTS FOR OVERCOMING
THE LEARNING GAP AND PROMOTING EQUAL
OPPORTUNITIES

LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT ET LES POLITIQUES
D'ÉVALUATION AU MEXIQUE SONT-ELLES UTILES
À SURMONTER LE RETARD SCOLAIRE ET À
PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ DES CHANCES?

Laura Flamand
El Colegio de México
lflamand@colmex.mx

Rafael Arriaga
El Colegio de México
racarrasco@colmex.mx

Claudia Santizo
Universidad Autónoma Metropolitana
crodall@yahoo.com

RESUMEN: Con el propósito de desarrollar políticas públicas basadas en evidencia, este artículo se ocupa de comparar las maneras en que se evaluaba la política educativa antes y después de la reforma educativa de 2013. Nos concentramos en tres temas cruciales en la evaluación: logro en aprendizajes, evaluación a docentes y programas federales de educación. El análisis comparado rastrea los cambios clave que experimentó la evaluación en cuatro rubros: la toma de decisiones, los actores, los objetos específicos de la evaluación y los métodos. Concluimos que la información que generó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) no contribuyó a decisiones que promovieran la

calidad de la educación y revelamos la influencia persistente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como la creciente participación de los gobiernos estatales en el SNEE.

Palabras clave: reforma educativa; evaluación de política educativa; Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; calidad; igualdad.

ABSTRACT: With the aim of developing evidence-based public policies, this paper seeks to compare the ways education policy has been evaluated before and after the 2013 education reform. It focuses on three crucial aspects of the evaluation: learning achievements, teacher evaluation and federal education programs. The comparative analysis tracing the key changes undergone by the evaluation process in four areas: decision making, stakeholders, specific objects of evaluation, and methods. We conclude that the information generated by the National System for Education Evaluation (SNEE) did not contribute to decisions that improved the quality of education, and we reveal the continued influence of the Ministry of Education (SEP) as well as the growing involvement of state governments in the SNEE.

Keywords: education reform; evaluation of education policy; National Institute for Education Evaluation; quality; equality.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: Appuyé sur l'évidence disponible et dans l'espoir de contribuer au développement dans ce domaine, l'article compare les façons d'évaluer la politique éducative avant et après la réforme de l'enseignement de 2013. L'attention est centrée sur trois sujets essentiels: les progrès en matière d'apprentissage, l'évaluation des enseignants et les programmes fédéraux pour l'éducation. Une analyse comparative met en relief les changements des modes d'évaluation, qui ont lieu sur quatre plans: la prise de décision, les acteurs, les objets précis à évaluer et les méthodes. Notre conclusion est que l'information recueillie par le Système national d'évaluation éducative (SNEE) n'a point conduit à des mesures pour améliorer la qualité de l'enseignement. De même, nous examinons l'influence constante du ministère de l'Éducation (SEP) et la participation croissante des gouvernements des entités fédératives au SNEE.

Mots clefs: Réforme de l'enseignement; évaluation de la politique éducative; Institut National pour l'Évaluation de l'Enseignement; qualité; égalité.

Traducción de BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: junio de 2019
Fecha de aceptación: noviembre de 2019

INTRODUCCIÓN

Garantizar, o incluso proveer de manera directa, educación de calidad a todas las personas que habitan un país es una de las principales responsabilidades de los gobiernos en el siglo XXI. Una comunidad educada es el motor indispensable para el desarrollo económico, político y social de una nación.¹ La educación, además, se ha revelado como un poderoso instrumento de movilidad social, aunque diversos trabajos han demostrado que también puede reproducir la desigualdad.² Con estas consideraciones, en la última década, numerosos gobiernos nacionales y diversas organizaciones internacionales han propuesto que las metas centrales de la política educativa sean incrementar su calidad y abatir las desigualdades vinculadas al derecho universal a la educación.³ ¿Cómo garantizar que las políticas educativas avancen de manera efectiva hacia estas metas?

¹ Fabian Lange y Robert Topel, “The Social Value of Education and Human Capital”, en Eric Hanushek y Finis Welch (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, vol. 1, Países Bajos, Elsevier, 2006, pp. 459-509.

² Pierre Bourdieu y Jen-Claude Passeron, *Reproduction in Education, Society and Culture*, 2ª ed., Londres, Sage Books, 1990.

³ Por ejemplo, Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2017, <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> (consulta del 8 de enero de 2018), y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cien-

En los planes nacionales de desarrollo de los presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto es posible observar continuidad en dos objetivos de la política educativa: mejorar la calidad e impulsar la equidad. Diversos estudios señalan que, aunque ha habido avances en la equidad y la gerencia del sistema educativo, la calidad sigue siendo deficiente.⁴ En la evaluación más reciente del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) en México, los alumnos que lograron buenos aprendizajes –aquellos en el nivel tres o superiores a la escala de seis– son apenas de 17% en ciencias y matemáticas, y de 25% en lenguaje.⁵ Respecto a la equidad, aumentar la cobertura en educación fue la estrategia común en ambos planes, con medidas encaminadas a la matrícula escolar. Ambas administraciones se propusieron, además, no dejar fuera a grupo poblacional alguno, poniendo en marcha programas específicos de inclusión educativa. Sin embargo, en 2014 una persona joven del quintil más alto de ingresos tenía una probabilidad 23% mayor de acceder a la secundaria que una del quintil más bajo.⁶ ¿Cómo mejorar las intervenciones gubernamentales en México para incrementar la calidad educativa y abatir las desigualdades?

cia y la Cultura (UNESCO), *Changing dynamics in the governance of education: A comparative analysis of emerging issues and reforms in emerging countries*, 2016, <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/report-watanabe.pdf> (consulta del 8 de enero de 2018). Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un llamado para adoptar medidas que acaben con la pobreza, protejan al planeta y garanticen que todas las personas gocen de paz y prosperidad. El cuarto objetivo es proveer educación de calidad, mientras que el décimo se refiere a reducir las desigualdades.

⁴ Carlos Ornelas, “The Politics of Privatization, Decentralization and Education Reform”, en Joseph Zajda (ed.), *Decentralization and Privatisation in Education. The Role of the State*. Países Bajos, Springer, 2006, pp. 207-228.

⁵ El Colegio de México, *Desigualdades en México / 2018*, México, El Colegio de México, 2018, p. 36.

⁶ *Idem*.

Alrededor del mundo y de manera reciente, la práctica y los recursos destinados a evaluar las intervenciones públicas ha aumentado de manera muy considerable con el propósito de desarrollar acciones a partir de evidencia concreta en cuanto a su capacidad para, por ejemplo, incrementar la calidad educativa o promover la igualdad.⁷ La evaluación de los procesos, los resultados y los efectos de las políticas, programas o acciones gubernamentales puede proporcionar información vital para diseñar e implementar intervenciones públicas más eficientes.

La evaluación sólo puede orientar la acción pública de manera exitosa si es rigurosa en términos conceptuales y metodológicos. El rigor de la evaluación no depende únicamente de la capacidad de los equipos encargados de realizarla, también son necesarias condiciones institucionales que garanticen la continuidad de los esfuerzos y la autonomía de los procesos de evaluación. De acuerdo con Felipe Martínez y Emilio Blanco,⁸ es indispensable un marco normativo adecuado, así como el autocontrol de las autoridades educativas que pueden estar tentadas a politizar el proceso de evaluación, en particular en el caso mexicano. Asimismo, para garantizar la utilidad de las evaluaciones es importante que el diseño, la implementación y el análisis estén abiertos tanto al escrutinio público como a la revisión de especialistas independientes.

Durante el primer año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), la evaluación de la educación en México experimentó un cambio muy significativo: la extinción del Instituto Nacional para la Evaluación de la Edu-

⁷ Matías Busso *et al.* (eds.), *Aprender mejor. Políticas públicas para el desarrollo de habilidades*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, <https://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dia-2017-aprender-mejor-politicas-publicas-desarrollo-habilidades> (consulta del 21 de junio de 2019).

⁸ Felipe Martínez Rizo y Emilio Blanco, “La evaluación educativa en México: experiencias, avances y desafíos”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México VII. Educación*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 89-124.

cación (INEE), el elemento clave de la evaluación de políticas educativas de los tres sexenios anteriores.⁹ Es crucial recapitular sobre la experiencia acumulada en el INEE durante sus 17 años de vida para recuperar lecciones sobre la evaluación de la educación que informen el proceso de diseño de las leyes y de los organismos a cargo de implementar la nueva reforma educativa.

Este artículo compara la manera en que se evaluaba la política educativa antes y después de que el INEE se convirtiera en un organismo constitucional autónomo (en 2013) y descubre la influencia persistente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como la creciente participación de los gobiernos estatales. Para ello, se organiza en cinco secciones. La primera presenta el contexto político donde se inscribe este análisis y ocurren los cambios en la política de evaluación de la educación en México. Los siguientes cuatro apartados analizan en forma sistemática los cambios clave de la política de evaluación educativa en los últimos dos sexenios: la toma de decisiones, los actores, los objetos específicos de evaluación y los métodos en los temas de logro en aprendizajes, evaluación a docentes y programas federales de educación.

⁹ El 15 de mayo de 2019 el gobierno de Andrés Manuel López Obrador promulgó la reforma educativa que derogó la de Enrique Peña Nieto y el 25 de septiembre del mismo año se aprobaron sus leyes secundarias. Los principales cambios fueron la sustitución del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE) por el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, la desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la creación de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, la sustitución del Servicio Profesional Docente (SPD) por el Sistema de Carrera de las Maestras y Maestros, y la creación del Sistema Integral de Formación, Actualización y Capacitación. Véase “Los puntos clave de las tres leyes secundarias de la reforma educativa de AMLO”, *Animal Político*, 20 de septiembre de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/09/claves-leyes-secundarias-reforma-educativa-amlo/> (consulta del 20 de noviembre de 2019).

EL CONTEXTO POLÍTICO. LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013

La reforma educativa del gobierno de Enrique Peña Nieto se aprobó en el Congreso, sin mayor discusión ni oposición partidista, bajo el manto del Pacto por México, como parte del grupo de once reformas estructurales que se aprobaron los primeros veinte meses de gobierno.¹⁰ La reforma modificó los artículos 3 y 73 de la Constitución mexicana con la finalidad de dotar al Sistema Educativo Nacional de los elementos necesarios para mejorar la calidad educativa y fortalecer la equidad.¹¹

En lo que atañe al ciclo de políticas públicas, la reforma de 2013 identificó y definió causas precisas del problema de la baja calidad educativa para después diseñar acciones que atendían los problemas particulares de forma sistemática. Sin embargo, aunque se apegó a la teoría de las políticas públicas en cuanto a diseño, una serie de retos políticos y prácticos tergiversó su implementación y resultados.¹²

Durante todo el proceso de diseño e implementación predominó la percepción de que la reforma no era educativa, sino laboral. Esta percepción se construyó a partir de la combinación de cuatro factores: (i) la prensa, que desempeñó un papel muy importante como un actor político más en la ecuación, dando visibilidad a un puñado de temas sobre muchos

¹⁰ Pedro Zepeda, *El pacto por México; un intento de gobierno de coalición*, Cuaderno de investigación 32, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2017, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3495/Cuaderno%20de%20investigación%2032-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consulta del 24 de junio de 2019).

¹¹ Secretaría de Educación Pública (SEP), *El libro blanco de la reforma educativa*, México, SEP, 2018, <https://www.gob.mx/sep/documentos/libro-blanco-reforma-educativa-2013-2018-182474> (consulta del 20 de junio de 2019).

¹² Óscar Faustino, “La reforma educativa de 2013 y lo que está por venir”, *Nexos*, 26 de septiembre de 2018, <https://educacion.nexos.com.mx/?p=1520> (consulta del 29 de junio de 2019).

otros también importantes;¹³ (ii) la prioridad sobresaliente que la autoridad otorgó a la evaluación del desempeño docente; (iii) la pérdida de poder que sufrió el SNTE y la CNTE sobre el sistema educativo, producto de la reconfiguración de los actores y del encarcelamiento de su líder Elba Esther Gordillo; y (iv) la incertidumbre de la base trabajadora en cuanto al servicio profesional docente, pues se reclamaban la pérdida de estabilidad en sus trabajos y las afectaciones a sus derechos laborales.¹⁴

Para que cualquier reforma de gran impacto social pueda concretarse, es indispensable que responda no sólo a los diagnósticos de quienes la decretan, sino también a las necesidades y aspiraciones profesionales de los actores encargados de implementarla.¹⁵ La reforma educativa de 2013, sin embargo, se emprendió sin el profesorado y simplificando la relación entre el control de ciertas prácticas negativas, como la herencia de plazas y la calidad educativa.¹⁶ La reforma educativa partió del supuesto de que, de manera casi autónoma, un magisterio mejor preparado (en la práctica esto sólo significaba mejores resultados en evaluaciones estandarizadas) aumentaría la calidad de todo el sistema. De esta manera, la responsabilidad se trasladó a un solo actor, lo cual se sumó a la construcción histórica de una imagen de los maestros como personas mal preparadas, incapaces e ignorantes.¹⁷

¹³ Gloria del Castillo, “El papel de la prensa en la reforma educativa: ¿informa, distrae o distorsiona?”, *Nexos*, 27 de septiembre de 2017, <https://educacion.nexos.com.mx/?p=670> (consulta del 29 de junio de 2019).

¹⁴ Óscar Faustino, art. cit.

¹⁵ José María González, “CNTE: la demanda de diálogo y la sordera de la SEP”, *Nexos*, 24 de junio de 2016, <https://educacion.nexos.com.mx/?p=266> (consulta del 29 de junio de 2019).

¹⁶ Emilio Blanco, “Cómo educar sin maestros”, *Nexos*, 16 de septiembre de 2015, <https://educacion.nexos.com.mx/?p=24> (consulta del 29 de junio de 2019).

¹⁷ Jorge Cano, “Sobre el fracaso de la reforma educativa: entrevista a Manuel Gil Antón”, *Horizontal*, 6 de junio de 2016, <https://horizontal.mx/sobre-el-fracaso-de-la-reforma-educativa-entrevista-a-manuel-gil-anton/> (consulta del 29 de junio de 2019).

Lo anterior agudizó un problema histórico del sistema educativo: la desconfianza entre docentes y autoridades hasta que el conflicto escaló, predominando el desprecio, la descalificación, la minimización y la violencia policial, en particular en contra de la CNTE.¹⁸

La implementación empezó por los aspectos laborales de la reforma –la evaluación del desempeño docente– y reservó para 2016 la parte educativa –el nuevo modelo educativo que se implementó a partir de 2018–. En ese momento, a pesar de todo lo que se había gastado en publicidad, las imágenes del gobierno federal y de la reforma se habían desgastado de manera considerable.¹⁹ De hecho, Carlos Ornelas señala las fallas de comunicación sobre el alcance de la reforma como la principal causa de incertidumbre, desconfianza y temor.²⁰ Además, a pesar de la notoria experiencia de las autoridades del INEE, de su prestigio académico y su elevado desempeño técnico, el instituto no tuvo tiempo de sumar la legitimidad necesaria para convertirse en un interlocutor válido entre las partes en conflicto.²¹

El gran problema de la reforma educativa no fue su diseño o la parte técnica de la política pública, sino el aspecto político de su implementación. En breve, predominaron los logros políticos sobre los educativos.²² Aunque la reforma incluía muy diversos temas organizados en torno a siete prioridades, la atención pública que recibió la reforma giró sobre todo en torno al INEE y a su relación con el Servicio Profesional Docente.

¹⁸ José María González, art. cit.

¹⁹ Óscar Faustino, art. cit.

²⁰ Carlos Ornelas, “De Oaxaca para Nuevo León”, *Educación Futura*, 6 de julio de 2016, <http://www.educacionfutura.org/de-oaxaca-para-nuevo-leon/> (consulta del 9 de noviembre de 2019).

²¹ Emilio Blanco, art. cit., y Luis Tapia, “Coaliciones y conflicto en torno a la reforma educativa: preservacionistas vs. evaluacionistas”, *Nexos*, 24 de junio de 2016, <https://educacion.nexos.com.mx/?p=270> (consulta del 29 e junio de 2019).

²² Óscar Faustino, art. cit.

LAS DECISIONES CRUCIALES SOBRE LA EVALUACIÓN

En este apartado se describe la manera en que el INEE se convirtió en la autoridad máxima del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación y cómo se transformaron sus relaciones con la SEP, el Coneval y las entidades federativas.

En 2000, con la victoria de Vicente Fox, del Partido Acción Nacional y la alternancia política en el ejecutivo federal, especialistas de diversos campos prepararon los elementos para formar un nuevo programa de gobierno. El grupo encargado del área de evaluación incluyó la propuesta de crear un organismo técnico, con un grado considerable de autonomía, que se haría cargo de las evaluaciones del sistema educativo a gran escala. Hasta entonces, éstas habían sido responsabilidad exclusiva de la Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP) de la SEP. En la propuesta se denominó a esa instancia Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).²³

La creación del INEE, con el decreto presidencial del 8 de agosto de 2002, destaca por dos avances en cuanto a la evaluación en el sector educativo. Primero, la evaluación de la educación cobró un papel imprescindible en la planeación y la rendición de cuentas de la autoridad educativa. Segundo, las instancias responsables de la evaluación se reestructuraron, pues antes de la creación del INEE, la Secretaría de Educación Pública (SEP) era el actor dominante en la evaluación, con cierta participación de las autoridades educativas estatales.²⁴

²³ Felipe Martínez y Emilio Blanco, “La evaluación educativa en México: experiencias, avances y desafíos”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México VII. Educación*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 89-124.

²⁴ *Loc. cit.*, p. 10. y Paulo Santiago *et al.*, *Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Mexico 2012*, París, OCDE, 2012, <https://www.oecd.org/mexico/Mexico%20Review%20of%20Evaluation%20and%20Assessment%20in%20Education.pdf> (consulta del 2 de noviembre de 2018).

La reforma constitucional en materia educativa de 2013 estableció que la evaluación debía garantizar el derecho a una educación de calidad con equidad, además de garantizar su mejora continua. Con este objetivo, se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, regido por una Política Nacional de Evaluación de la Educación y bajo el liderazgo del INEE.²⁵

El Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) fue un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos y acciones que distribuyó y coordinó las tareas entre los diversos actores que participan en el diseño y la implementación de la evaluación educativa, desde las autoridades federales en la SEP y el INEE, hasta las autoridades estatales.²⁶

El siguiente cuadro sintetiza las principales actividades de los actores que participaron en la implementación de la evaluación de la política educativa, así como sus principales actividades en el periodo 2013-2018.

A partir de la reforma de 2013, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se convirtió en la autoridad en materia de evaluación de la política educativa y se encargó de diseñar y realizar las mediciones de los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN), expedir los lineamientos a los que se sujetarían las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondían, generar y difundir información y,

²⁵ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), *Política Nacional de Evaluación de la Educación*, 2015, en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/302/P1E302.pdf> (consulta del 20 de junio de 2019).

²⁶ *Loc. cit.*; Teresa Bracho, “Una mirada de la reforma educativa”, en Pedro Salazar, Arturo Oropeza y José Romero (coords.), *México 2018. La responsabilidad del porvenir*, tomo I, México, IDIC/UNAM/El Colegio de México, 2018, pp. 485-508 y Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, artículos 11 y 12, Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013 (consulta del 27 de septiembre de 2017).

CUADRO I

Responsabilidades y funciones de los actores involucrados en el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación

	<i>Diseño (estándares e indicadores)</i>	<i>Implementación</i>	<i>Coordinación</i>
<i>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y realizar mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional respecto de los atributos de educandos, docentes y autoridades escolares. • Expedir los <i>lineamientos</i> a los que deben sujetarse las autoridades educativas estatales. • Emitir las <i>directrices</i> relevantes para contribuir a las decisiones para mejorar la calidad de la educación y su equidad. 	<p>Evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en lo que se refiere a la educación básica y a la educación media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios.</p>	<p>Fomentar y encabezar la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.</p>
<i>Dirección General de Evaluación de Política (DCEP-SEP)</i>	<p>Monitorear y evaluar las políticas educativas expresadas en los diferentes programas de la SEP.</p>		
<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)</i>			<p>Integrar el Sistema Nacional de Información Educativa. La función de este sistema de información es articular e integrar los registros educativos, así como los mecanismos de acopio y generación de la estadística educativa.</p>
<i>Gobiernos estatales y municipales</i>	<p>Los programas estatales de evaluación y mejora educativa (PEEME)</p>	<p>Aplicar pruebas estandarizadas que coordinan la SEP o el INEE.</p>	<p>Las áreas estatales de evaluación de las entidades federativas se coordinan con los municipios para funciones operativas.</p>

<p><i>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)</i></p>		<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar programas sociales del sector educativo. • Valorar el desempeño de programas presupuestarios, cumplimiento de metas, costo-eficiencia y rendición de cuentas. 	
<p><i>Conferencia del SNEE</i></p>			<p>Intercambiar información y experiencias de evaluación educativa entre las autoridades educativas estatales y la federal. La Conferencia sesionó por lo menos dos veces al año desde su creación y hasta finales de 2018.</p>

Fuente: elaboración propia con información del *Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, Diario Oficial de la Federación, 22 de octubre de 2013, http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/Estatuto_Org%C3%A1nico_INEE_2013.pdf (consulta del 27 de septiembre de 2017); SEP, “Dirección General de Evaluación de Políticas”, Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación (sitio de internet), 2017, <https://spec.sep.gob.mx/web/> (consulta del 20 de septiembre de 2017); Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (SNEIE), Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (sitio de internet), 2017, <http://www.sniee.sep.gob.mx/Estadistica.html> (consulta del 19 de julio de 2017) y Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Evaluación y monitoreo de programas sociales (sitio de internet), 2017, <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeResultados.aspx> (consulta del 8 de septiembre de 2017).

con base en ésta, emitir directrices para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad.²⁷

No obstante, la implementación de la evaluación era una actividad concurrente del INEE y de las autoridades educativas, tanto federales como estatales. El INEE estuvo obligado a establecer reglas de interacción entre los diversos actores que participan en el SNEE, pues se encontraba adscrito a un modelo de autoridad de traslape.²⁸ Además, adquirió una importante función reguladora, pues las otras autoridades con atribuciones de evaluación estaban obligadas a atender los lineamientos emitidos por el Instituto.²⁹

El documento rector de la Política Nacional de la Evaluación de la Educación se asumía como resultado del diálogo entre los distintos actores e instancias que participan en el SNEE bajo la convocatoria del INEE. Se esperaba que este documento rector presentara una visión de largo alcance para garantizar el derecho a la educación de calidad; además, significó un nuevo pacto entre el INEE y las autoridades educativas tanto del ámbito federal como del local.³⁰

A partir de 2013, en esa nueva etapa de la evaluación de la educación, el INEE no tuvo una relación de subordinación con el gobierno federal o sus instancias, aunque su autonomía estuvo restringida por las normas que aplican a otros organismos en cuanto a presupuesto, responsabilidad de funcionarios públicos y transparencia. Antes de la reforma, el Instituto parecía estar encerrado en sí mismo, sin embargo, tras la auto-

²⁷ Arcelia Martínez, “El INEE: Un nuevo actor en la política educativa”, en Arcelia Martínez y Alejandro Navarro (coords.), *La reforma educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024*, México, 2018. Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República, pp. 197-220, 2018.

²⁸ Teresa Bracho y Margarita Zorrilla, “Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, *Revista de Administración Pública del INAP*, núm. 138 (septiembre-diciembre), 2015.

²⁹ Teresa Bracho, art. cit.

³⁰ INEE, *op. cit.*, 2015.

nomía, comenzó a dialogar como par de las autoridades educativas federal y estatales, y a compartir información de manera más sistemática.³¹ En el periodo 2013-2018, el INEE mantuvo, por razones de diseño institucional aunque también prácticas, una relación de coordinación y colaboración con la SEP, así como con el Congreso federal y las autoridades educativas estatales.

Como ya mencionamos, al INEE le correspondió expedir los lineamientos que establecen las funciones de evaluación de cada una de las autoridades educativas. Esto incluyó uno de los elementos más controvertidos de la reforma de 2013 y del Instituto: definir los criterios técnicos para validar los parámetros e indicadores del perfil docente y directivo, así como establecer los lineamientos de la Coordinación Nacional del recién creado Servicio Profesional Docente (SPD).³²

La tarea del SPD era ordenar la profesionalización del magisterio y construir un nuevo sistema basado en el mérito que garantizara la calidad de la educación, mejorara la práctica profesional docente y asegurara, con base en la formación continua y la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del magisterio. Al INEE le correspondió definir, regular y vigilar los procesos de evaluación del SPD; a la SEP determinar los criterios específicos y proveer los elementos necesarios para el desarrollo de los procesos de evaluación. Finalmente, a las autoridades educativas locales y a los organismos descentralizados operar, en sus respectivos ámbitos de competencias, las evaluaciones del personal docente, técnico docente, y del que desempeña actividades de dirección, supervisión y asesoría técnico-pedagógica.³³

³¹ Teresa Bracho y Margarita Zorrilla, art. cit.

³² Arcelia Martínez, art. cit. y Jéssica Flores, “La formación de los docentes de educación media superior en México: el debate pendiente”, en Arcelia Martínez y Alejandro Navarro (coords.), *La reforma educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024*, México, Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República, pp. 127-144.

³³ SEP, *op. cit.*, 2018b.

En suma, las instancias encargadas de la evaluación se reestructuraron. Antes de 2013, la SEP y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) eran los actores dominantes en la evaluación del personal docente y de programas, con la participación de las autoridades educativas estatales. El INEE era, sobre todo, un organismo técnico muy especializado que se ocupaba de las evaluaciones de logro educativo. Después de la reforma de 2013, en cuanto a las decisiones cruciales sobre evaluación, el INEE se convirtió en la autoridad principal en la política educativa.

¿QUIÉN EVALÚA?

En este apartado, describimos los cambios en el INEE a partir de la reforma de 2013, con atención a su liderazgo, estructura y presupuesto. También analizamos las transformaciones que experimentó el papel de las entidades federativas en la evaluación de la política educativa.

Desde su creación, el INEE sufrió modificaciones diversas que le otorgaron las facultades necesarias para cumplir con su mandato de manera efectiva. En una primera etapa, de 2002 a 2012, operó como un organismo descentralizado de la SEP y, en una segunda, de 2012 a 2013, como descentralizado no sectorizado. A partir del 26 de febrero de 2013, el INEE se convirtió en un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio³⁴ para diseñar e implementar una política de evaluación educativa más allá de los límites de las administraciones sexenales.³⁵

La modificación constitucional de 2013 reconoció que la evaluación educativa es un instrumento central para generar conocimientos que sirvieran como guía para la política

³⁴ INEE, *Tres años, 32 Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa: balance 2016*, en prensa(a).

³⁵ Teresa Bracho, art. cit.

sectorial y la gama de actores que participan en ella.³⁶ El INEE se convirtió en el líder del SNEE y su tarea principal era evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Sus funciones centrales eran: (a) técnica, al diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; (b) normativa vinculante, al expedir los lineamientos que sujetan a las autoridades educativas federal y locales para realizar las evaluaciones que les correspondan; (c) de comunicación, al generar y difundir información, y (d) de políticas, al emitir directrices con base en evidencia que permitan mejorar la calidad de la educación y su equidad.³⁷

En cuanto a logro escolar del estudiantado, después de la reforma de 2013, el INEE tuvo un papel dominante en las evaluaciones estandarizadas con la colaboración de la SEP y las autoridades educativas estatales, mientras la sociedad y la prensa participaron de manera creciente en la difusión y discusión pública de los resultados de estas evaluaciones.³⁸ Sin embargo, el cambio más importante tras la autonomía del INEE en 2013 fue que transitó de ser un órgano concentrado en la evaluación del logro de aprendizajes a uno más visible, con más responsabilidades y con una expansión exacerbada en el aspecto técnico.³⁹

A partir de la autonomía y con el mandato de emitir directrices generales para orientar la política educativa nacional, el Instituto comenzó a realizar evaluaciones integrales de los programas en operación que comparten un objetivo público específico: abatir la deserción escolar, mejorar la calidad de las escuelas multigrado o aumentar la inclusión de las personas indígenas en el sistema educativo.⁴⁰ La evalua-

³⁶ *Loc. cit.* y Arcelia Martínez, art. cit., 2018.

³⁷ Teresa Bracho, art. cit.

³⁸ INEE, *Política Nacional...*, *op. cit.*

³⁹ Emilio Blanco, entrevista con las autoras, Ciudad de México, 1 de febrero de 2018.

⁴⁰ INEE, *Política Nacional...*, *op. cit.*

ción de estos programas se definía en los planes anuales de evaluación que se formalizaban con la Secretaría de Hacienda, y que obligaba al Instituto a crear consensos para asignar responsabilidades entre la SEP y el Coneval.

Los cambios y el aumento en las funciones del Instituto significaron transformaciones en su liderazgo, estructura y presupuesto, y tuvieron como consecuencia cierta desorganización y burocratización en su funcionamiento en casos específicos.⁴¹

Los cambios en el liderazgo, la estructura y el presupuesto del INEE a partir de 2013

Como organismo descentralizado, antes de 2013, una junta directiva fungía como órgano de gobierno del INEE. Esta junta se designaba por decreto presidencial y se integraba con 14 personas: el presidente (secretario de Educación Pública) y 13 consejeros. El ejecutivo federal, la SEP o la junta directiva nombraban al director o directora general, quien debía tener experiencia en evaluación educativa y lideraba el Instituto por un periodo de cuatro años, con posibilidades de reelegirse uno más. Además, la junta directiva el INEE designaba a un consejo técnico integrado por 16 personas expertas en el área de evaluación o investigación educativa, quienes duraban hasta ocho años en su cargo; cada año se sustituía a una cuarta parte de los integrantes.⁴²

A partir de 2013, con la autonomía, los cinco integrantes de la junta de gobierno se elegían por el voto favorable de dos terceras partes de los senadores o la comisión permanente del Congreso de la Unión, a partir de ternas que proponía la Presidencia de la República. La junta de gobierno nombraba

⁴¹ Emilio Blanco, art. cit., 2018.

⁴² *Estatuto orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2017, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n272.pdf> (consulta del 27 de septiembre de 2017).

a quien la presidiría con el voto de tres de sus integrantes, que eran personas con amplio reconocimiento en el sector por su experiencia en evaluación o investigación educativa.⁴³

El INEE experimentó cambios muy sustanciales en sus funciones y liderazgo, como ya hemos detallado, pero también en su estructura y presupuesto. El número de plazas aumentó de 210, en 2012, a 550 en 2013; además, si consideramos las contrataciones eventuales, temporales y por honorarios, se registraron 2010 plazas en 2017. Este aumento tan sustancial se asocia con el número de evaluaciones de logro, y estudios nacionales e internacionales que realizaba el Instituto.⁴⁴

En cuanto al presupuesto, también con datos del INEE, se observa un aumento muy sobresaliente de casi 975 millones de pesos, en términos constantes, entre 2013 y 2016. Los rubros que más aumentaron fueron los servicios personales, que incluyen la nómina del Instituto, y los generales. En agregado, el presupuesto del INEE aumentó 12 veces en términos reales en este periodo. En 2013, el INEE realizó sus actividades mediante tres programas presupuestales; en 2016, ya operaba con siete. Uno de los programas constantes desde 2013 fue la Evaluación del Sistema Educativo Nacional, que ocupó un porcentaje considerable del presupuesto total en ese año, 83 por ciento. El presupuesto para la Evaluación del SEN aumentó de manera destacada, poco más de 327 millones de pesos entre 2013 y 2017. En 2017, sin embargo, la Evaluación del Sistema Educativo ya sólo erogó 32 por ciento por el considerable incremento en el presupuesto global del INEE y porque se sumaron dos programas de alto gasto: Normatividad y política pública (26 por ciento) y Actividades de apoyo administrativo (23 por ciento).⁴⁵

⁴³ *Loc. cit.*

⁴⁴ Laura Flamand y Claudia Santizo, *Las políticas educativas fuera del centro. La evaluación como instrumento para promover la articulación y la igualdad en países multinivel*, México, El Colegio de México, 2019, en dictamen, con base en los informes del ejercicio del gasto 2013-2017.

⁴⁵ *Loc. cit.*, con base en los informes de actividades, de ejercicio del gasto y de gestión del INEE 2013-2017.

La participación de los gobiernos estatales

Desde 2006 y hasta la autonomía del INEE en 2013, los gobiernos de las entidades federativas realizaron diversas actividades en materia de evaluación. En algunos estados se crearon institutos que sustituyeron a las áreas estatales de evaluación creadas desde la década de 1990 (Chiapas); en otras entidades, los institutos y las áreas estatales de evaluación se complementaron (Sonora, Nuevo León, Estado de México). Todas las entidades participaron en las evaluaciones nacionales de logro, tanto las nacionales que organizó la SEP o el INEE, como las internacionales.⁴⁶

En 2016, como resultado de las reformas de 2013, las autoridades educativas locales desarrollaron los programas estatales de evaluación y mejora educativa (PEEME), que eran instrumentos de política que orientaban sus proyectos específicos de evaluación (Proeme), así como las acciones y metas principales en el mediano plazo, alrededor de 2020.

Los PEEME fueron el resultado de distintos espacios de interlocución entre los equipos técnicos de los estados y del INEE, así como entre los titulares de las secretarías de educación u homólogos de las entidades federativas y los consejeros de la junta de gobierno del Instituto, quienes se reunieron en varias ocasiones para discutir en perspectiva local, regional y nacional las propuestas de trabajo y las versiones definitivas de los programas.⁴⁷

Se esperaba que, con los insumos de los PEEME y sus respectivos Proeme, fuera posible contar con información relevante: diagnósticos actualizados sobre el estado de la educación obligatoria en la entidad con atención a las brechas educativas de cada una, reportes de las capacidades institucionales desarrolladas para implementar los PEEME. Además, era indispensable dar cuenta de las formas de eje-

⁴⁶ Felipe Martínez y Emilio Blanco, art. cit.

⁴⁷ INEE, *Compendio de los Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa (Proeme) de las 32 entidades federativas*, México, en prensa.

cución y de los resultados que se obtuvieron en cada uno de los Proeme.⁴⁸

La transformación más importante del INEE con la reforma de 2013 es que transitó de un órgano concentrado en la evaluación del logro de aprendizajes a uno más visible, con más responsabilidades y una expansión muy considerable en el aspecto técnico. Esta transformación tan significativa supuso cambios en el liderazgo, la estructura y el presupuesto del INEE, y tuvo como consecuencia cierta burocratización en su operación. Antes de la reforma, todas las entidades participaban en las evaluaciones nacionales de logro, tanto las nacionales que organizó la SEP o el INEE, como las internacionales. Después de 2013, el papel de los gobiernos fue más amplio, incluyendo la planeación de la evaluación de la política, así como la articulación de la evaluación con el resto de las responsabilidades en materia educativa en el plano subnacional.

¿QUÉ SE EVALÚA?

En cuanto a los objetos a evaluar a partir de la autonomía, destacan tres conjuntos: las evaluaciones de logro de aprendizaje, de docentes y de programas. En esta sección detallamos los cambios en cada uno desde la reforma de 2013 que convirtió al INEE en un órgano constitucional autónomo.

Evaluación de logro de aprendizaje

A partir de 2006, la evaluación educativa en México tuvo avances significativos: un gran paso fue la puesta en marcha de la

⁴⁸ INEE, *Pautas para el acompañamiento de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa*, 2017, en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/Gaceta7/suplementos/PAUTAS_27_de_junio.pdf (consulta del 6 de enero de 2018).

Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares, Enlace. Estas pruebas de tipo censal se aplicaron cada año desde 2006 y hasta 2013, y se emplearon para valorar el logro de todo el alumnado de los grados de tercero a sexto de primaria, los tres grados de secundaria y el último grado de educación media superior. Desde 2005, además, se empleó Excale (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo), una prueba muestral para evaluar el sistema educativo en conjunto.⁴⁹

En 2014, ejerciendo sus nuevas funciones como órgano autónomo, el INEE sustituyó las pruebas Enlace y Excale por el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea), con cambios sustanciales en objetivos, periodicidad y alcance. Las pruebas Planea fueron evaluaciones de diagnóstico de los resultados de aprendizaje en diferentes momentos de los niveles de educación.⁵⁰ Sus resultados ya no se empleaban para clasificar escuelas y alumnos según su desempeño (*ranking*), ni para evaluar el desempeño de docentes, como ocurrió con la prueba Enlace que servía como insumo en el programa Carrera magisterial. De 2014 a 2017 se aplicaron 36 evaluaciones de logro: SEP coordinó 18, el INEE 14 y ambas instituciones supervisaron 4 de manera conjunta.⁵¹

Entre los nuevos dispositivos de evaluación del INEE también se encontró la Evaluación de las Condiciones para la

⁴⁹ Felipe Martínez y Emilio Blanco, art. cit.

⁵⁰ Planea consideró tres tipos de evaluaciones: (1) La Evaluación del Logro del Sistema Educativo Nacional (ELSEN) que el INEE aplica en todo el país de manera censal al concluir primaria, secundaria y media superior. (2) La Evaluación del Logro de los Centros Escolares (ELCE) que la SEP aplica en coordinación con las autoridades educativas estatales al terminar primaria, secundaria y media superior. (3) La Evaluación Diagnóstica Censal (EDC) que los docentes frente a grupo aplican y califican a la mitad de la educación primaria. INEE, *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea)*. Documento Rector, México, INEE, 2018, <http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2018/PlaneaDocumentoRector18.pdf> (consulta del 8 de octubre de 2018).

⁵¹ Calendarios de evaluaciones 2014 a 2017, <https://www.inee.edu.mx/513-reforma-educativa/1956-calendarios-sep-inee> (consulta del 10 de octubre de 2018).

Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA), que se propone valorar si los niños, independientemente de los aprendizajes, asisten a un espacio digno, bien equipado y con una comunidad escolar que propicie ambientes de respeto y convivencia armónica. En cuanto a los recursos para el aprendizaje, la evaluación consideró infraestructura, mobiliario y equipo, material y personal, mientras que en los procesos valoró la gestión del aprendizaje, la organización de la escuela y la convivencia escolar.⁵²

Evaluación docente

Carrera magisterial fue un programa nacional de estímulos al personal docente de la educación básica que empezó en 1993 y se ajustó en diversos años hasta 2013, cuando se sustituyó por otra política de ingreso, promoción y permanencia. Ofreció un escalafón horizontal, de seis niveles salariales, que incrementaba los ingresos en el mismo cargo del personal directivo, docentes y técnico pedagógico.⁵³ En sus lineamientos de 2011, el ingreso y la promoción de docentes en servicio consideraba la evaluación de cinco factores, de los cuales destacan dos: el aprovechamiento escolar de los alumnos de acuerdo con los resultados de Enlace (50%) y la formación continua para incentivar la profesionalización de los docentes (20%). La Comisión Nacional de Carrera Magisterial, integrada con representantes de la SEP y del SNTE, se ocupó de coordinar el ingreso y la promoción del programa. Aunque fue uno de sus objetivos, no hay evidencias de que hubiera una relación entre el ascenso en la carrera magisterial y la mejora de la calidad educativa.⁵⁴

⁵² Arcelia Martínez, art. cit., 2018.

⁵³ Secretaría de Educación Pública, SEP, Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, México, Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, 1998.

⁵⁴ Lucrecia Santibáñez *et al.*, *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial*

En 2008, cuando la SEP y el SNTE firmaron la Alianza por la Calidad de la Educación, se anunció que el acceso de los aspirantes a las plazas de maestro de educación básica ya no se decidiría de manera discrecional por las autoridades educativas o el sindicato, sino a partir de evaluaciones objetivas.⁵⁵ La reforma de 2013 partió del diagnóstico de que la calidad de la enseñanza impartida en el aula es la principal causa del problema educativo. Por ello, el servicio profesional docente de 2013 concibió como solución la evaluación de docentes, técnicos docentes, supervisores, asesores técnico-pedagógicos y directivos en tres procesos –ingreso, promoción y permanencia en el servicio activo– con concursos de oposición para garantizar la idoneidad de conocimientos y capacidades.⁵⁶

La Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) estableció el mecanismo para normar la trayectoria profesional del personal, así como los ejes fundamentales para fortalecer el desempeño del personal y, en consecuencia, la calidad del servicio educativo mediante la evaluación, la formación continua y el desarrollo profesional. La LGSPD fue, además, una disposición para sustituir el programa Carrera magisterial con un nuevo programa de incentivos, a partir del 31 de mayo de 2015; se trataba del Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica que incluía aplicar un examen de ingreso y una evaluación cada cuatro años.⁵⁷

Por disposición constitucional, el INEE definía y supervisaba la evaluación docente, pues su carácter de organismo

en México, California, RAND Education, 2007, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG471.1.sum.pdf (consulta del 20 de junio de 2019).

⁵⁵ Felipe Martínez y Emilio Blanco, art. cit.

⁵⁶ Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013 (consulta del 20 de junio de 2019).

⁵⁷ *Loc. cit.*

público autónomo aseguraba objetividad, transparencia e imparcialidad en su desarrollo. En 2014, se aplicaron tres evaluaciones a docentes que la SEP supervisó por completo, mientras que en 2015 se efectuaron siete en total, de las cuales SEP supervisó seis y el INEE sólo una.⁵⁸ Estos datos revelan con relativa claridad que, a pesar de la imagen pública generalizada, la SEP siguió siendo el actor dominante en la evaluación docente.

Evaluación de programas educativos

Según el Inventario Coneval de programas federales de 2018, la valoración de los programas en el sector educativo es, a partir de diferentes criterios, el componente más importante en la evaluación de la política social que desarrolla el Consejo. Primero, el derecho social principal en el mayor número de programas sociales es la educación (52), seguido por bienestar económico (39) y salud (22). Segundo, la dependencia que opera más programas es la Secretaría de Educación Pública (38), después la Secretaría de Desarrollo Social (18) y la Secretaría de Salud (17). Tercero, por presupuesto dedicado, el derecho a la salud acumula el monto más elevado, con 375 000 millones de pesos, seguido por educación, con 294.2 miles de millones de pesos.⁵⁹

Entre 2012 y 2018, de acuerdo con la Secretaría de Educación Pública, se contrataron y supervisaron 55 evaluaciones a programas educativos: 16 de diseño, 21 de consistencia y resultados, y 18 específicas de desempeño. En todos los casos se trata de evaluaciones externas con un costo total de

⁵⁸ Calendarios de evaluaciones 2014 a 2017, <https://www.inee.edu.mx/513-reforma-educativa/1956-calendarios-sep-inee> (consulta del 10 de octubre de 2018).

⁵⁹ Coneval, *Inventario de programas y acciones federales de desarrollo social*, 2018, <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/Default.aspx> (consulta del 1 de noviembre de 2018).

17.2 millones de pesos que se cubrió con recursos fiscales de SEP y Coneval.⁶⁰

¿CÓMO SE EVALÚA?

Desde la reforma de 2013 se observaron cambios paulatinos en el número y la naturaleza de las evaluaciones del Coneval, el INEE y la SEP. Desde 2013, el INEE diseñó, contrató y supervisó más evaluaciones, compartió un calendario de evaluación con la SEP y se coordinó con los institutos estatales para realizar evaluaciones de logro.⁶¹ La participación de todos los actores fue compleja, pues el régimen concurrente los obligaba a cooperar para implementar las distintas evaluaciones. La SEP siguió participando activamente en la evaluación, no sólo por el número de evaluaciones que contrató y supervisó, sino por los recursos financieros que destinó a esta actividad.

En la práctica ocurrió una separación de funciones de evaluación entre los actores involucrados. Por un lado, el INEE, como líder del SNEE, se encargó junto con la SEP de las evaluaciones de logro educativo, docentes, condiciones de las escuelas, así como pruebas internacionales.⁶² Entre 2014 y 2018 el INEE efectuó 26 de estas evaluaciones; la SEP, 23, y de manera conjunta hicieron dos. Los años con más evaluaciones fueron 2015 y 2018, con 13, y el que menos tuvo fue 2017, con seis evaluaciones, debido a que ese año no se evaluó a los docentes. Esto revela qué tan prominente siguió siendo el papel de la SEP en términos de evaluación del SEN.⁶³

⁶⁰ Laura Flamand y Claudia Santizo, *op. cit.*

⁶¹ *Loc. cit.*

⁶² Sylvia Schmelkes, entrevista con las autoras, Ciudad de México, 7 de febrero de 2018.

⁶³ Calendarios de evaluaciones 2014 a 2017, <https://www.inee.edu.mx/513-reforma-educativa/1956-calendarios-sep-inee> (consulta del 10 de octubre de 2018).

Por otro lado, el Coneval, junto con la SEP, se encargó de las evaluaciones de programas presupuestales de educación. Entre 2012 y 2018, la SEP financió 16 evaluaciones de diseño y 21 de consistencia y resultados, con una inversión total de alrededor de 15 millones de pesos. En el mismo periodo, el Coneval financió 18 evaluaciones específicas de desempeño, con una inversión de alrededor de 2 millones de pesos.⁶⁴

En su Programa Estratégico de Desarrollo Institucional 2015-2020, el INEE enfatizó la necesidad de fortalecer la comunicación y colaboración con el Coneval, sin embargo, el análisis de convenios de colaboración revela que estos intercambios no se materializaron, con la excepción muy notable del indicador de rezago educativo para la medición multidimensional de la pobreza.⁶⁵

A partir de la reforma de 2013, una de las atribuciones del INEE fue emitir directrices elaboradas con base en el análisis de los resultados de las evaluaciones preparadas en el contexto del SNEE, de la investigación educativa disponible y de la revisión de las acciones públicas en educación, e intervienen en su elaboración docentes, directivos escolares, servidores públicos, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Las directrices se dirigieron a las autoridades educativas, federal y locales, responsables de ejercer el presupuesto, así como de diseñar y desarrollar intervenciones para atender las necesidades educativas de la población.⁶⁶

⁶⁴ Secretaría de Educación Pública, SEP, *Evaluación Externa de Programas Federales*, México, 2018, (<https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/evaluacion-externa-de-programas-federales> (consulta del 27 de octubre de 2018)).

⁶⁵ INEE, *Programa Estratégico de Desarrollo Institucional 2015-2020*, México, 2016, http://www.inee.edu.mx/images/banners/Transparencia_fracci%C3%B3n_VI/2016/4to_Trimestre_2016/PROEDI_0310161_2.pdf (consulta del 2 de noviembre de 2018).

⁶⁶ INEE, *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*, México, INEE, 2015, <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/ruta.pdf> (consulta del 10 de octubre de 2018).

Las directrices fueron una nueva modalidad de evaluación, pues empleaban las evaluaciones publicadas de programas y otras investigaciones con un elevado rigor metodológico para informar la toma de decisiones de política, para mejorar la calidad de la educación y aumentar su equidad. En suma, las directrices aspiraban a que la política educativa se basara en evidencia. El mérito de las directrices se sustentaba en dos componentes: la valoración de los alcances y déficits de la acción pública, así como la construcción participativa.⁶⁷ Desde 2015 y hasta 2018, el INEE emitió cinco conjuntos de directrices: 1) Para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica (2015); 2) Para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (2016); Para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas (2017); Para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior (2017), y Para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica (2018).⁶⁸

La ruta para emitir una directriz tenía seis fases: construcción, emisión, comunicación, respuesta, implementación, monitoreo y actualización. Las primeras directrices se emitieron (segunda fase del proceso) relativamente hace poco tiempo, en 2015, de modo que cuando desapareció el INEE no había suficiente evidencia para determinar primero, si las agencias gubernamentales las estaban tomando en cuenta para guiar la acción pública y, segundo, si el hecho de que se desarrollen a partir de evaluaciones e investigaciones rigurosas en el problema específico aumentaba su efectividad.

El diseño de las directrices establecía que los gobiernos estatales respondieran a las propuestas elaborando una ruta

⁶⁷ Arcelia Martínez, “Las directrices del INEE: construyendo puentes entre la evaluación, su uso y la mejora educativa”, *Gaceta del INEE*, núm 004 (2016), pp. 56-61, http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/gaceta/n%C3%BAmero_4/G04_ESP.pdf (consulta del 12 de octubre de 2018).

⁶⁸ INEE, *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*, México, 2018, <https://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/directrices> (consulta del 10 de octubre de 2018).

de acción para implementarlas. No obstante, su puesta en marcha dependió, entre otros factores locales, de las capacidades de las autoridades de los estados y, además, se entrecruzó con problemas severos como la desigualdad. Además de consultar a los actores involucrados, las directrices tenían que mantener en la mira el contexto dinámico en el que viven y se desarrollan los beneficiarios directos de estas políticas.⁶⁹

Finalmente, las directrices fueron una ruta para la mejora, pues colocaron problemas en la agenda pública, sin embargo, no fue posible vislumbrar su impacto. El hecho de que las autoridades educativas aceptaran las directrices fue un logro significativo, pues no eran vinculantes. Sin embargo, esperar que las directrices, incluso aquéllas respaldadas con evidencia rigurosa, generaran cambios por sí solas es poco realista, pues no existe una relación lineal entre evaluación y mejora. Las directrices hubieran logrado influir en las intervenciones públicas acompañadas de cabildeo y de seguimiento a las acciones que las autoridades educativas federales y estatales hubieran comprometido.⁷⁰

En suma, en cuanto a la evaluación del logro escolar, en sus nuevas funciones como órgano autónomo a partir de 2013, el INEE sustituyó las pruebas Enlace y Excale con el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea), con cambios sustanciales en objetivos, periodicidad y alcance. En cuanto a la evaluación del personal docente, Carrera magisterial era un programa nacional de estímulos a este personal que experimentó diversos ajustes desde su creación en 1993 y hasta 2013, cuando se sustituyó por el Servicio Profesional Docente, donde la SEP seguía siendo el actor dominante con una participación marginal del INEE. En cuanto a la eva-

⁶⁹ Ivania de la Cruz, “Directrices para la mejora de permanencia en educación media superior: ideas para alinear estrategias nacionales a contextos locales”, *Nexos*, 21 de febrero de 2018, <https://educacion.nexos.com.mx/?p=1009> (consulta del 16 de octubre de 2018).

⁷⁰ Arcelia Martínez, “Las directrices del INEE: ¿Una oportunidad para la mejora educativa?”, *Nexos*, 15 de febrero de 2017, <https://educacion.nexos.com.mx/?p=459> (consulta del 16 de octubre de 2018).

luación de programas educativos, el Coneval siguió siendo la figura líder con una participación persistente de la SEP y una creciente del INEE. En particular, en el Instituto destacó el desarrollo de directrices para aumentar la calidad y la equidad en la educación.

CONCLUSIONES

Como resultado de la reforma de 2013, es posible observar cambios importantes. El primero se refiere a la forma en que se toman *las decisiones*, en el periodo de 2006 a 2018. Entre 2006 y 2012, el INEE funcionó como organismo técnico, con un grado considerable de autonomía, elaborando evaluaciones del sistema educativo a gran escala. Las decisiones sobre la evaluación se negociaban con la SEP, en particular, con la DGEP. A partir de 2013, el INEE se convirtió en la autoridad máxima en materia de evaluación de la política educativa, pues era el organismo encargado de realizar las evaluaciones para todo el Sistema Nacional de Evaluación, y también de establecer los lineamientos y criterios de evaluación. A partir de la autonomía, en suma, la tarea principal del INEE fue evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Sin embargo, en cuanto a la evaluación de docentes, el Instituto cayó presa de la legalidad y del contexto político de la reforma: era un órgano técnico especializado al cual se le asignaron tareas políticas delicadas, por tanto, cometió serios errores de comunicación.

El segundo cambio se refiere a los actores que participan de la evaluación. A partir de que los tres objetos más relevantes de la evaluación fueron 1) logro, 2) docentes y 3) programas, observamos el cambio en la participación de los actores involucrados en las evaluaciones. Desde 2006 y hasta 2012, las evaluaciones de logro académico, básicamente pruebas estandarizadas para el estudiantado, eran facultad del INEE. Este tipo de evaluación no cambió después de la reforma de

2013, pues el INEE siguió siendo responsable de realizarlas. La evaluación de docentes era facultad de la SEP, sin embargo, a partir de la reforma de 2013, el INEE también participó en estas evaluaciones. Entre 2006 y 2012, las evaluaciones de los programas educativos eran responsabilidad de la SEP y del Coneval, después de la reforma de 2013, la SEP, el INEE y el Coneval evaluaban los programas educativos. El INEE se involucró, sobre todo, con la intención de nutrir las directrices para aumentar la calidad y la equidad de los servicios educativos. Además, desde 2013, se promovió un papel creciente de las autoridades de evaluación estatales. Con la creación de las Direcciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (DINEE) en los estados, el INEE apostó, en el largo plazo, por el federalismo, es decir, puso énfasis en fortalecer y coordinar a los actores que participan en la evaluación en las entidades.⁷¹

El tercer cambio refiere a lo que se evalúa de la política sectorial. De esta forma podemos observar que un paso importante para la evaluación de la política educativa fue que entre 2006 y 2012, el INEE y la SEP elaboraron el Sistema Nacional de Evaluación de manera conjunta, incluyendo la difusión de un primer anuario de indicadores para contribuir a la evaluación y al mejoramiento de la calidad de los subsistemas de educación básica y media superior. Los componentes que se evaluaban eran logro, docentes y programas. A partir de 2013, el logro académico de los estudiantes se siguió evaluando a través de pruebas estandarizadas. La evaluación de maestros en el SPD, que sustituyó a Carrera magisterial, incluyó la evaluación de docentes, técnicos docentes, supervisores, asesores técnico-pedagógicos y directivos en cuanto al ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio activo con concursos de oposición para garantizar la idoneidad de conocimientos y capacidades. Además, el nuevo SNEE incluyó también la evaluación de los programas que atienden el derecho a la educación.

⁷¹ Sylvia Schmelkes, *Loc. cit.*

Finalmente, uno de los elementos más importantes de la reforma de 2013 fue que el INEE utilizó los resultados de estas evaluaciones para elaborar directrices que informaran las políticas educativas para mejorar la calidad y la equidad de la educación. Sin embargo, las directrices no fueron vinculantes ni incluyeron algún mecanismo que implicara consecuencias, pues se trataba de evaluaciones formativas, capacitantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLANCO, Emilio, “Cómo educar sin maestros”, *Nexos*, 16 de septiembre de 2015, <https://educacion.nexos.com.mx/?p=24> (consulta del 29 e junio de 2019).
- BLANCO, Emilio, entrevista con las autoras, Ciudad de México, 1 de febrero de 2018.
- BOURDIEU, Pierre y Jean-Claude PASSERON, *Reproduction in Education, Society and Culture*, Londres, Sage Books, 1990.
- BRACHO, Teresa y Margarita ZORRILLA, “Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, *Revista de Administración Pública del INAP* (núm. 138), septiembre-diciembre.
- BRACHO, Teresa, “Una mirada de la reforma educativa”, en Pedro Salazar, Arturo Oropeza y José Romero (coords.), *México 2018. La responsabilidad del porvenir*, tomo I, México, IDIC/UNAM/El Colegio de México, 2018, pp. 485-508.
- BUSO, Matías, Julian CRISTIA, Diana HINCAPIÉ, Julián MESSINA y Laura RIPIANI, *Aprender mejor. Políticas públicas para el desarrollo de habilidades*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, <https://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dia-2017-aprender-mejor-politicas-publicas-desarrollo-habilidades> (consulta del 21 de junio de 2019).
- CANO, Jorge, “Sobre el fracaso de la reforma educativa: entrevista a Manuel Gil Antón”, *Horizontal*, 6 de junio de 2016, <https://horizontal.mx/sobre-el-fracaso-de-la-reforma-educativa-entrevista-a-manuel-gil-anton/> (consulta del 29 de junio de 2019).

- CASTILLO, Gloria del, "El papel de la prensa en la Reforma Educativa: ¿informa, distrae o distorsiona?", *Nexos*, 27 de septiembre de 2017, en: <https://educacion.nexos.com.mx/?p=670> (consulta del 29 e junio de 2019).
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Evaluación y monitoreo de programas sociales*, 2017, <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeResultados.aspx> (consulta del 8 de septiembre de 2017).
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Inventario de programas y acciones federales de desarrollo social*, 2018, <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/Default.aspx> (consulta del 1 de noviembre de 2018).
- CRUZ, Ivania de la, "Directrices para la mejora de permanencia en educación media superior: ideas para alinear estrategias nacionales a contextos locales", *Nexos*, 21 de febrero de 2018, <https://educacion.nexos.com.mx/?p=1009> (consulta del 16 de octubre de 2018).
- Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, artículos 11 y 12, Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013 (consulta del 27 de septiembre de 2017).
- Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013 (consulta del 20 de junio de 2019).
- El Colegio de México, *Desigualdades en México/2018*, México, El Colegio de México, 2018.
- Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Diario Oficial de la Federación, 22 de octubre de 2013, http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/Estatuto_Org%C3%A1nico_INEE_2013.pdf (consulta del 27 de septiembre de 2017).
- Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 31 de enero de 2017, <http://www.diputados.gob>.

- mx/LeyesBiblio/regla/n272.pdf (consulta del 27 de septiembre de 2017).
- FAUSTINO, Óscar, “La reforma educativa de 2013 y lo que está por venir”, *Nexos*, 26 de septiembre de 2018, <https://educacion.nexos.com.mx/?p=1520> (consulta del 29 de junio de 2019).
- FLAMAND, Laura y Claudia SANTIZO, *Las políticas educativas fuera del centro. La evaluación como instrumento para promover la articulación y la igualdad en países multinivel*, México, El Colegio de México, 2019 (en dictamen).
- FLORES, Jessica, “La formación de los docentes de educación media superior en México: el debate pendiente”, en Arcelia Martínez y Alejandro Navarro (coords.), *La reforma educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024*, México, Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República, pp. 127-144.
- GONZÁLEZ, José María, “CNTE: la demanda de diálogo y la sordera de la SEP”, *Proceso. Distancia por tiempos*, 24 de junio de 2016, en: <https://educacion.nexos.com.mx/?p=266>, consultado el 29 de junio de 2019.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, *Compendio de los Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa (Proeme) de las 32 entidades federativas*, México (en prensa).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*, México, 2018, <https://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/directrices> (consulta del 10 de octubre de 2018).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*, México, 2015, <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/ruta.pdf> (consulta del 10 de octubre de 2018).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, *Pautas para el acompañamiento de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa*, México 2017, http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/Gaceta7/suplementos/PAUTAS_27_de_junio.pdf (consulta del 6 de enero de 2018).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea)*. Documen-

- to Rector, México, 2018, <http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2018/PlaneaDocumentoRector18.pdf> (consulta del 8 de octubre de 2018).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, *Política Nacional de Evaluación de la Educación*, México, 2015, <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/PIE302.pdf> (consulta del 20 de junio de 2019).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, *Programa Estratégico de Desarrollo Institucional 2015-2020*, México, 2016, http://www.inee.edu.mx/images/banners/Transparencia_fracci%C3%B3n_VI/2016/4to_Trimestre_2016/PROEDI_0310161_2.pdf (consulta del 2 de noviembre de 2018).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, *Tres años, 32 Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa: balance 2016*, México (en prensa).
- LANGE, Fabian y Robert TOPEL, “The Social Value of Education and Human Capital”, en Eric Hanushek y Finis Welch (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, vol. 1, Países Bajos, Elsevier, 2006, pp. 459-509.
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la educación, https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_instituto_nacional_evaluacion_educativa.pdf (consulta del 20 de junio de 2019).
- “Los puntos clave de las tres leyes secundarias de la reforma educativa de AMLO”, *Animal Político*, 20 de septiembre de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/09/claves-leyes-secundarias-reforma-educativa-amlo/> (consulta del 20 de noviembre de 2019).
- MARTÍNEZ, Arcelia, “El INEE: Un nuevo actor en la política educativa”, en Arcelia Martínez y Alejandro Navarro (coords.), *La reforma educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024*, México, Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República, 2018, pp. 197-220.
- MARTÍNEZ, Arcelia, “Las directrices del INEE: ¿Una oportunidad para la mejora educativa?”, *Nexos*, 15 de febrero de 2017, <https://educacion.nexos.com.mx/?p=459> (consulta del 16 de octubre de 2018).

- MARTÍNEZ, Arcelia, “Las directrices del INEE: construyendo puentes entre la evaluación, su uso y la mejora educativa”, *Gaceta del INEE*, núm 004 (2016), pp. 56-61, http://www.inee.edu.mx/imagenes/stories/2016/gaceta/n%C3%BAmero_4/G04_ESP.pdf (consulta del 12 de octubre de 2018).
- MARTÍNEZ, Felipe y Emilio BLANCO, “La evaluación educativa en México: experiencias, avances y desafíos”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México VII. Educación*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 89-124.
- ORNELAS, Carlos, “De Oaxaca para Nuevo León”, *Educación Futura*, 6 de julio de 2016, <http://www.educacionfutura.org/de-oaxaca-para-nuevo-leon/> (consulta del 9 de noviembre de 2019).
- ORNELAS, Carlos, “The Politics of Privatization, Decentralization and Education Reform”, en Joseph Zajda (ed.), *Decentralization and Privatisation in Education. The Role of the State*, Países Bajos, Springer, 2006, pp. 207-228.
- SANTIAGO, Paulo, Isobel MCGREGOR, Deborah NUSCHE, Pedro RAVELA y Diana TOLEDO, *Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Mexico 2012*, París, OCDE, 2012, <https://www.oecd.org/mexico/Mexico%20Review%20of%20Evaluation%20and%20Assessment%20in%20Education.pdf> (consulta del 2 de noviembre de 2018).
- SANTIBÁÑEZ, Lucrecia, José MARTÍNEZ, Ashlesha DATAR, Patrick McEWAN, Claude MESSAN y Ricardo BASURTO, *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, California, RAND Education, 2007, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG471.1.sum.pdf (consulta del 20 de junio de 2019).
- SCHMELKES, Sylvia, entrevista con las autoras, Ciudad de México, 7 de febrero de 2018.
- Secretaría de Educación Pública, SEP, Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, México, Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, 1998.
- Secretaría de Educación Pública, SEP, “Dirección General de Evaluación de Políticas”, *Subsecretaría de Planeación, Evaluación y*

- Coordinación*, 2017, <https://spec.sep.gob.mx/web/> (consulta del 20 de septiembre de 2017).
- Secretaría de Educación Pública, SEP, *El libro blanco de la reforma educativa*, México, SEP, 2018, <https://www.gob.mx/sep/documentos/libro-blanco-reforma-educativa-2013-2018-182474> (consulta del 20 de junio de 2019).
- Secretaría de Educación Pública, SEP, *Evaluación Externa de Programas Federales*, México, 2018, <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/evaluacion-externa-de-programas-federales> (consulta del 27 de octubre de 2018).
- Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, SNIEE, *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa*, México, 2017, http://www.snie.sep.gob.mx/acerca_sniee.html (consulta del 19 de julio de 2017).
- TAPIA, Luis, “Coaliciones y conflicto en torno a la reforma educativa: preservacionistas *vs.* evaluacionistas”, *Nexos*, 24 de junio de 2016, <https://educacion.nexos.com.mx/?p=270> (consulta del 29 e junio de 2019).
- ZEPEDA, Pedro, *El pacto por México; un intento de gobierno de coalición*, cuaderno de investigación 32, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2017, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3495/Cuaderno%20de%20investigaci%C3%B3n%2032-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consulta del 24 de junio de 2019).

POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD DE GÉNERO EN MÉXICO, 2012-2018

SOCIAL POLICY AND GENDER EQUALITY
IN MEXICO, 2012-2018

POLITIQUE SOCIALE ET ÉGALITÉ DES SEXES
AU MEXIQUE (2012-2018)

MELINA ALTAMIRANO¹

El Colegio de México

maltamirano@colmex.mx

RESUMEN: Este artículo explora los vínculos entre la agenda de política social y los objetivos de igualdad de género durante la administración de Enrique Peña Nieto. En particular, me enfoco en la evolución de tres políticas con implicaciones para el bienestar de las mujeres: los servicios de cuidado infantil, el Seguro de Vida para Jefas de Familia y la Pensión para Adultos Mayores. El balance sugiere que, si bien estos esfuerzos favorecieron la atención a mujeres en situación económicamente vulnerable, el énfasis en el combate a la pobreza prevaleció sobre un enfoque basado en derechos sociales. Por tanto, objetivos tales como la equidad de género en la protección social o la socialización de los cuidados y la educación temprana quedaron como asignaturas pendientes. La provisión de estos programas consistió principalmente en transferencias y reprodujo el esquema de fragmentación de las políticas sociales, lo que resultó en bajos niveles de institucionalidad.

Palabras clave: género; mujeres; política social; Estado de bienestar en México

ABSTRACT: This paper explores the links between the social policy agenda and gender equality goals during the Enrique Peña Nieto administration. Specifically, it focuses on the evolution of three policies with implications for the

¹ Agradezco la valiosa asistencia de Berta Díaz Martínez en la realización de esta investigación y el liderazgo de los editores de este número especial.

wellbeing of women: child care services, life insurance for women heads of households, and pensions for the elderly. The outcome suggests that while these efforts did improve attention to women in vulnerable situations, the emphasis on combating poverty prevailed over one based on social rights. As a result, objectives like gender equity in social protection or the socialization of care and early education remained incomplete. The provisions of these programs principally comprised transfers and repeated the fragmented model of social policies, leading to poor levels of institutionality.

Keywords: gender; women; social policy; welfare state in Mexico.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: L'article examine les liens entre l'agenda de la politique sociale et les objectifs d'égalité des sexes sous le gouvernement d'Enrique Peña Nieto. On s'intéresse, en particulier, à l'évolution de trois politiques particulièrement importantes pour le bien-être des femmes: l'offre de soins aux enfants, les assurances-vie des dames chefs de famille et la pension de vieillesse. L'évidence permet de croire que, même si les efforts dans ces domaines ont été utiles aux femmes qui se trouvent dans une situation économique vulnérable, la préférence du gouvernement pour la lutte contre la pauvreté l'a emporté sur une approche privilégiant les droits sociaux. C'est pourquoi des objectifs tels qu'une protection sociale visant à l'égalité des sexes, ou à la socialisation des soins aux enfants et de l'éducation préscolaire, ont été laissés de côté. La mise en œuvre des programmes a surtout consisté à fournir de l'argent, ce qui a aggravé la fragmentation des politiques sociales, aux dépens des institutions.

Mots clefs: Genre, femmes, politique sociale, État-providence au Mexique.

Traducción de BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: junio de 2019

Fecha de aceptación: noviembre de 2019

A casi dos décadas de la transición democrática en México, ¿cómo se ha insertado el tema de la igualdad de género en la agenda de política social de la administración federal? El gobierno de Enrique Peña Nieto marcó el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia después de dos administraciones panistas en las cuales se dieron transformaciones importantes en el área social, como el Seguro Popular. De manera paralela, la perspectiva de género ha adquirido un lugar más central en la agenda de desarrollo internacional en los últimos años, con implicaciones específicas en las recomendaciones para el diseño de políticas sociales en países latinoamericanos. Este artículo explora las características y el proceso de implementación de tres políticas con claras implicaciones de género: Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras; la Pensión para Adultos Mayores (65 y más) y el Seguro de Vida para Jefas de Familia.

Son tres políticas relevantes porque responden, en principio, a necesidades específicas en momentos clave de la vida de la mayoría de las mujeres: la oportunidad de reinsertarse en la fuerza laboral después de la maternidad, la posibilidad de formar un patrimonio y el acceso a una pensión en la vejez.

El texto comienza con una discusión sobre la incorporación del enfoque de género en la agenda de política social, algunas de sus justificaciones teóricas y las implicaciones de esta perspectiva en las políticas públicas. La siguiente sección presenta un panorama breve de la situación de las mujeres en el mercado laboral en México y del esquema de provisión de políticas de bienestar y seguridad social. Posteriormente, se exploran las principales características de las tres políticas, que son el foco del artículo, sus metas y algunos indicadores de afiliación y gasto del gobierno.

El estudio revela la ausencia de una estrategia integral para reducir las brechas de género con herramientas de política social. Si bien se contemplaron metas de inclusión y atención a necesidades específicas de mujeres en situación de vulnerabilidad, no se observa la articulación clara de un

enfoque de género en el discurso de la administración y en los objetivos de los programas. El esquema de estos programas reprodujo la fragmentación prevalente en el sistema más amplio de provisión de políticas de bienestar en México. Dado que los programas implementados consistieron principalmente en esquemas de transferencias o de subrogación de servicios, el fortalecimiento de la capacidad estatal permaneció en un segundo plano. Objetivos tales como la equidad de género en la protección social o la socialización de los cuidados quedaron también como asignaturas pendientes. En este contexto de provisión fragmentada y con un bajo nivel de institucionalidad, se dificulta la formación de coaliciones ciudadanas amplias que demanden y defiendan las acciones sociales del Estado.

POLÍTICAS SOCIALES, GÉNERO Y CURSO DE VIDA

Los procesos de diseño e implementación de políticas públicas tienen el potencial de atenuar o profundizar las desigualdades de género en la sociedad. Diversos trabajos se han ocupado de estudiar las consecuencias de distintas clases de políticas sociales para una serie de resultados, como la inserción laboral, el acceso a pensiones en la vejez y la capacidad de ahorro, entre otros.

Los regímenes de bienestar de la segunda mitad del siglo xx consideraban a la familia biparental como unidad beneficiaria primaria de la política pública. En este esquema, la persona con la jefatura del hogar adquiría protección mediante su posición en el mercado laboral (formal) y los beneficios se extendían a sus dependientes económicos. Dado que este esquema emergió en contextos donde la participación de la fuerza de trabajo femenina era limitada y existía una marcada división de género entre las esferas privada y laboral, las políticas sociales de conciliación familia-trabajo, por ejemplo, no fueron centrales en el paquete de beneficios so-

ciales del Estado de bienestar.² Este modelo de familia, denominado en la literatura como de *proveedor único masculino*, no resulta compatible con dos transformaciones sociales significativas en las últimas décadas: el incremento de la participación laboral de las mujeres y de la proporción de hogares con jefatura femenina.³ Estos cambios plantean nuevas presiones en los hogares para conciliar el trabajo de cuidados con el remunerado, lo cual ha motivado reformas al Estado de bienestar en varias democracias.⁴ Dado que el trabajo de cuidados recae principalmente en las mujeres, las políticas sociales tienen un impacto claro en sus opciones laborales y en su capacidad de construir un patrimonio.⁵ Además, en economías con sectores informales amplios, un porcentaje significativo de la población carece de acceso a los sistemas de seguridad social, los cuales suelen contemplar un paquete básico de beneficios para las trabajadoras que incluye, por ejemplo, protección en salud y ahorro para el retiro, además de un piso

² Para una discusión de los tipos de Estado de bienestar y su intersección con las desigualdades de género, véase Gøsta Esping-Andersen, “A new gender contract”, en Gøsta Esping-Andersen (ed.), *Why we need a new welfare state*, Oxford, University Press, 2002, pp. 68-95.

³ Véase Nancy Fraser, “After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State”, *Political Theory*, 22 (1994), pp. 591-618; Diane Sainsbury, *Gender, Equality, and Welfare States*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996, y Chia Liu, Albert Esteve y Rocío Treviño, “Female-headed households and living conditions in Latin America”, *World Development*, 2017, vol. 90, pp. 311-328.

⁴ Para un análisis de las transformaciones a los regímenes de bienestar en favor de la conciliación familia-trabajo, véase Jennifer Pribble, “Mujeres y bienestar: Un estudio comparativo de Chile y Uruguay”, en Alma Idiart (ed.), *Estado benefactor y políticas sociales: Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*, Buenos Aires, Biblos, 2011, pp. 49-76, y Kimberly J. Morgan, “Path shifting of the welfare state: Electoral competition and the expansion of work-family policies in Western Europe”, *World Politics*, 2013, vol. 65 núm. 1, pp. 73-115.

⁵ Brígida García, “El trabajo doméstico y de cuidado: su importancia y principales hallazgos en el caso mexicano”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 34 (2019), pp. 237-267.

mínimo de programas de conciliación trabajo-familia, como los servicios contributivos de cuidado infantil.

El curso de vida de las personas determina momentos clave que pueden tener efectos duraderos en resultados sociales deseables, como la reducción de las desigualdades económicas y de género. Las políticas sociales pueden ser herramientas esenciales para proteger el ingreso y amortiguar el efecto de los sucesos cruciales de vida sobre la trayectoria de las personas. Para las mujeres, los riesgos sociales específicos se entrelazan de manera importante con la reproducción y la carga del trabajo de cuidados. Por ejemplo, se ha encontrado evidencia de que entre las mujeres jóvenes que no estudian ni tienen un trabajo remunerado en América Latina, el tiempo dedicado a tareas de cuidado en el hogar es mayor.⁶ La etapa reproductiva es un momento determinante, pues las mujeres son más propensas a reducir sus horas de trabajo o a abandonar la fuerza laboral remunerada después del nacimiento de un hijo.⁷ Una serie de trabajos han señalado la importancia de considerar las trayectorias de vida diferenciadas de las mujeres en el diseño de las políticas sociales para incidir en estos momentos clave, por ejemplo, socializando el trabajo de cuidados o amortiguando el efecto de las ausencias del mercado laboral.⁸ Los estudios al respecto han mostrado que dichas ausencias y la separación del trabajo remunerado tienen un impacto negativo en el monto de las cotizaciones a la seguridad social de las mujeres. Para aquellas incorporadas al sector formal, las interrupciones en la trayectoria laboral derivan en un menor número de años de contribuciones a la seguridad social,

⁶ Rafael Novella *et al.* (eds.), *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?*, Washington, CEEY - Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, <http://dx.doi.org/10.18235/0001410>

⁷ Brígida García y Edith Pacheco, *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en México*, México, El Colegio de México, 2014.

⁸ Véase Janet C. Gornick y Marcia K. Meyers, "Creating gender egalitarian societies: An agenda for reform", *Politics & Society*, 36 (2008), pp. 313-349.

mientras que la transición a puestos de tiempo parcial a menudo implica una merma en el salario base de cotización.⁹ Por tanto, al considerar los obstáculos específicos y las necesidades diferenciadas de las mujeres en etapas cruciales, la atención al curso de vida en la definición de las políticas sociales tiene el potencial de contrarrestar la acumulación y reproducción de las desigualdades sociales.

MUJERES, MERCADO LABORAL Y LA FRAGMENTACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

En México, el esquema de incorporación a la seguridad social siguió desde sus inicios el modelo del *proveedor único*.¹⁰ El acceso a la seguridad social está condicionado a la obtención y permanencia en un empleo formal. Una vez afiliados al sistema, los trabajadores tienen la posibilidad de asegurar a sus dependientes económicos, quienes se vuelven derechohabientes, por ejemplo, de los servicios de salud del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).¹¹ En este esquema, la incorporación de las necesidades de conciliación trabajo-familia partió del supuesto de que, en la mayoría de los casos, los empleados con dependientes económicos menores de edad son parte de hogares biparentales, en los que la pareja (mujer) es la cuidadora principal de

⁹ María Luisa González Marín *et al.*, “Las mujeres y los nuevos sistemas de pensiones en México”, *Revista de Investigación Social*, 4 (2007), pp. 109-133.

¹⁰ Michelle Dion, “Retrenchment and Reform”, en su libro *Workers and welfare: Comparative institutional change in twentieth-century Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2010, p. 116-151.

¹¹ Otras instituciones de gobierno que proporcionan esquemas de aseguramiento similares a sus trabajadores son los institutos para trabajadores de gobiernos estatales, de Petróleos Mexicanos y de otras dependencias gubernamentales.

los hijos.¹² Por tanto, el acceso a los servicios de cuidado infantil de las instituciones de seguridad social estuvo pensado como una prestación útil exclusivamente para las mujeres trabajadoras y sólo otorgada en circunstancias extraordinarias a los hombres (por ejemplo, en caso de viudez).¹³

A la incompatibilidad del modelo de protección de las instituciones de seguridad social con las transformaciones recientes de los hogares mexicanos se suma su limitada cobertura. Más de la mitad de la fuerza laboral en el país está inserta en el sector informal.¹⁴ Dada la segmentación en el tipo de servicios, según el tipo de trabajo (formal o informal) de las personas, los derechos sociales, las prestaciones laborales y el impacto del esfuerzo de política social del Estado mexicano están condicionados al estatus laboral. La estructura del mercado de empleo mexicano implica que una elevada proporción de trabajadores no cuente con cobertura de salud, un esquema de ahorro para el retiro y vivienda ni, por consiguiente, acceso a servicios de conciliación traba-

¹² Esta serie de supuestos implica también una concepción de pareja exclusivamente heterosexual. La movilización de grupos de la comunidad LGTBTT+ en México ha generado transformaciones cruciales de estas visiones restrictivas de cómo se forman los hogares. En noviembre de 2018, el Senado de la República aprobó una reforma para garantizar que cónyuges de asegurados/as de parejas del mismo sexo tengan acceso a las prestaciones de seguridad social del IMSS y del ISSSTE.

¹³ Después de una serie de litigios de padres en demanda de acceso igualitario al servicio de guarderías como derechohabientes del IMSS, en abril de 2019, la Cámara de Diputados aprobó una reforma a la ley del Seguro Social para extender el servicio de cuidado infantil a los padres derechohabientes de dicha institución.

¹⁴ La tasa de informalidad laboral (TIL 1) estimada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para diciembre de 2018 fue de 56.8% de la población ocupada en México. Esta cifra corresponde a “la suma, sin duplicar, de los que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo”. Fuente: INEGI, “Indicadores de ocupación y empleo. Cifras oportunas durante diciembre de 2018”, 22 de enero de 2019, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/iioe/iioe2019_01.pdf

jo-familia, como las guarderías. Para las mujeres que enfrentan obstáculos específicos por la carga de los cuidados y el impacto de los sucesos en su curso de vida, la informalidad supone un nivel exacerbado de vulnerabilidad.¹⁵ El 57.2% de las mujeres que trabajan en áreas urbanas de México se encuentran en el sector informal.¹⁶

La participación de las mujeres en el trabajo remunerado es un indicador fundamental de igualdad de género. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en México, sólo el 47.3% de las mujeres entre 15 y 64 años tiene un empleo remunerado.¹⁷ Esta tasa de participación está por debajo del promedio de América Latina y es la más baja en el listado de la OCDE, sólo por encima de Turquía. La ocupación en el mercado laboral está asociada con la posibilidad para las mujeres de alcanzar independencia financiera y contribuir a una cuenta de ahorro para el retiro. Además, los hogares con doble ingreso tienen

¹⁵ Algunos estudios sugieren que los empleos en el sector informal podrían ser particularmente atractivos para las mujeres con hijos, quienes optarían por trabajar en este sector dada su mayor flexibilidad para conciliar el trabajo productivo y de cuidado. No obstante, esta decisión de algunas mujeres de emplearse informalmente por lo común es producto de la alta incompatibilidad de los requerimientos de los empleos formales (casi siempre de baja calificación) con las necesidades de cuidado de los hijos. Para un debate sobre el empleo informal y la flexibilidad laboral, véase Danielle L. Rodin *et al.*, “Determinants of informal employment among working mothers in Mexico”, *Community, Work & Family* (2012), núm. 1, pp. 85-99. También, Guillermo E. Perry *et al.*, *Informality: Exit and exclusion*, Washington, DC, World Bank Publications, 2007.

¹⁶ Porcentaje de mujeres ocupadas en condición de informalidad, mujeres de 25 a 54 años en 2014. Mariana Marchionni *et al.*, *Participación laboral femenina, ¿qué explica las brechas entre países?*, IDB-CEDLAS, Nueva York, 2019. <http://dx.doi.org/10.18235/0001512>

¹⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, OECD.Stats, <https://stats.oecd.org/index.aspx?qu eryid=54741>. El INEGI reporta que en el primer trimestre de 2019, 45 de cada 100 mujeres eran económicamente activas. Véase INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, mayo de 2019, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/enoe_ie/enoe_ie2019_08.pdf

una mayor probabilidad de situarse por encima de la línea de pobreza y son menos vulnerables a la pérdida del empleo de alguno de los miembros de la familia.¹⁸ Cuando en ésta hay hijos u otros menores dependientes, la tasa de participación femenina refleja de manera agregada las decisiones que se toman en los hogares, las cuales a menudo consideran estrategias de conciliación trabajo-cuidado. Estas decisiones a nivel individual y del hogar están a su vez condicionadas por la estructura del mercado laboral, el nivel de acceso y las características de las políticas sociales. Hay estudios que muestran, por ejemplo, que el disfrute de servicios de cuidado infantil aumenta la probabilidad de que las mujeres se integren a la fuerza laboral.¹⁹

LA AGENDA DE POLÍTICA SOCIAL, 2012-2018

Si bien el regreso del PRI al gobierno federal en 2012 trajo consigo algunos cambios en la agenda social, hubo una clara continuidad en el paradigma de provisión de los principales servicios y programas. Dos elementos centrales de la estrategia de política social se mantuvieron en el periodo 2012-2018: la preponderancia de los programas no contributivos y el reformamiento de un modelo fragmentado de provisión con diversos beneficios, poblaciones objetivo y requisitos de afiliación.

La primera característica de la estrategia social en las últimas décadas ha sido el papel de las transferencias (particularmente las focalizadas y condicionadas) como instrumento de política social predominante. Luego de la creación de las instituciones de seguridad social, las transformaciones más

¹⁸ Para una análisis sobre las implicaciones de la participación laboral femenina en el ingreso en los niveles de pobreza y desigualdad, véase Leonardo Gasparini y Mariana Marchionni, *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America*, La Plata, CEDLAS, 2015.

¹⁹ Véase Gabriela Calderón, “The Effects of Child Care Provision in Mexico”, México, documento de trabajo 2014-07, Banco de México, 2014.

notables en el esquema de la política social en el país se dieron en las últimas administraciones priistas, antes de la alternancia. Ante las presiones para ampliar la cobertura de servicios a la población abierta no derechohabiente, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades/Prospera Programa de Inclusión Social, de transferencias condicionadas, se consolidó como un modelo de prestaciones a nivel regional que atendía las metas de reducción de la pobreza con énfasis en la generación de capital humano. Este modelo se mantuvo después de la llegada de los gobiernos panistas a la administración federal y durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.

La segunda característica tiene que ver con el reforzamiento de la fragmentación del sistema, el cual ha generado nuevos programas que se suman al modelo existente y que implican múltiples políticas sociales con distintas poblaciones objetivo, beneficios variados y umbrales diferenciados de requisitos de afiliación. Así, mientras los servicios y beneficios para la población adscrita a las instituciones de seguridad social cambiaron relativamente poco en el periodo, la administración del presidente Peña Nieto continuó con la estrategia de implementación de nuevos programas para la población no derechohabiente y con los esfuerzos no contributivos emprendidos por las administraciones panistas.²⁰ Como veremos más adelante, la justificación de la estrategia de política social del gobierno federal de 2012-2018 fue, de manera crucial, el combate a la pobreza.

²⁰ Para un análisis de la política social en el sexenio del presidente Calderón, véase Laura Flamand y Carlos Moreno-Jaimes, “La protección social en salud durante el gobierno de Calderón. Avances y rezagos en el diseño y la implementación del Seguro Popular (2006-2012)”, *Foro Internacional* 55 (2015), núm. 1, pp. 217-261. Para un estudio de los cambios en la agenda social durante los primeros años del sexenio del presidente Peña Nieto, véase Laura Flamand, “La reforma perdida. Tendencias de la política social en México (2012-2015)”, en Fernando Nieto y Ernesto Velasco (eds.), *Una agenda para la administración pública: reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, México, El Colegio de México, 2018.

Los ajustes e innovaciones a los programas sociales insignia de la administración se refirieron principalmente a la necesidad de abatir los rezagos de las comunidades en situación de pobreza y de los hogares con un nivel elevado de vulnerabilidad. Una implicación importante de este enfoque fue su prevalencia sobre una justificación basada en derechos sociales. El paradigma de la política social en la administración 2012-2018 se reflejó en las características de los programas y restringió su articulación en un marco más integral de abatimiento de las desigualdades de género.

Finalmente, si bien al inicio del periodo hubo un impulso importante a la estrategia social del gobierno federal, las prioridades cambiaron hacia el final del sexenio. El presupuesto presentado en 2014 contempló incrementos significativos en el monto para políticas sociales, especialmente para los programas Seguro de Vida para Jefas de Familia (150%) y la Pensión para Adultos Mayores (74%).²¹ En contraste, la asignación de recursos se redujo notablemente en 2016, lo cual restringió los alcances de los esfuerzos en política social.

LAS MUJERES EN LA AGENDA SOCIAL DURANTE EL GOBIERNO DE PEÑA NIETO

En un acto público, el 9 de mayo de 2014, el presidente Peña Nieto señaló que el Plan de Desarrollo 2013-2018 incluía, por primera vez, una perspectiva de género “para incorporar las necesidades y prioridades de las mujeres en todas las acciones del gobierno”.²² En particular, el presidente hizo referencia a tres de las políticas sociales implementadas durante la administración 2012-2018 como evidencia del enfoque de género de la agenda social: las Guarderías y Estancias Infan-

²¹ Itxaro Arteta, “Priorizan para 2014 programas sociales”, *Reforma*, 10 de septiembre de 2013.

²² “Peña Nieto anuncia plan de vivienda para jefas de familia”, *Notimex*, 9 de mayo de 2014.

tiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, la Pensión para Adultos Mayores (también conocida como 65 y Más) y el Seguro de Vida para Jefas de Familia.

En efecto, por su diseño y poblaciones objetivo, estos programas atendieron vulnerabilidades asociadas a la maternidad, la tercera edad y la potencial desprotección de menores dependientes en caso de ausencia de la madre. A continuación, se presenta un panorama general de las características y evolución de estos tres programas. El programa de pensiones no contributivas 65 y Más y el Seguro de Vida fueron componentes principales de la estrategia antipobreza del gobierno de Peña Nieto, la cual ocupó un lugar prioritario en el discurso de su administración durante los primeros años.²³ El programa de Guarderías y Estancias Infantiles, un legado de la segunda presidencia panista, tuvo menos visibilidad durante el sexenio de Peña Nieto. Sin embargo, se mantuvo este esquema de servicios de cuidado infantil como un componente de la estrategia social del gobierno federal y se usó como referente de las acciones sociales orientadas a ampliar las oportunidades de mujeres en situación de vulnerabilidad.

Como veremos, si bien estos esfuerzos tenían el potencial de articularse en una agenda integral de reducción de las desigualdades económicas y de género, el paradigma predominante de la política social limitó sus alcances, por lo que permanecieron como programas antipobreza para individuos y hogares.

Estancias infantiles para madres trabajadoras

Una de las reformas más importantes en materia de políticas de cuidado infantil en México fue la introducción, en 2007,

²³ Durante 2013 y 2014, el presidente Peña Nieto puso énfasis en varias ocasiones en el objetivo del abatimiento de la pobreza como la prioridad nacional. Antonio Baranda, “Alista Peña Nieto plan antipobreza”, *Reforma*, 10 de enero de 2013.

del servicio público de guarderías a población no derechohabiente, durante el gobierno del presidente Felipe Calderón. El programa Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras fue creado con el objetivo de ofrecer servicios de cuidado infantil a las mujeres que trabajan en el sector informal y que, por tanto, no tienen acceso a las guarderías que forman parte de las instituciones de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE. La iniciativa, administrada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), estableció como requisitos de afiliación tener un ingreso igual o menor a seis salarios mínimos y no ser derechohabiente de instituciones de seguridad social.²⁴ La provisión de los servicios de cuidado recayó en guarderías privadas, en un esquema que otorgaba un apoyo inicial de hasta 35 000 pesos destinado a la adaptación de espacios para volverlos estancias infantiles, a la compra del material e insumos necesarios para el cuidado de los menores y a la capacitación del personal administrativo y operativo. El apoyo de inversión se entregaba directamente a individuos que hacían una solicitud formal a Sedesol para participar en el programa como dueños de estancias. El programa establecía pagos mensuales posteriores a cada una de acuerdo con el número de menores inscritos en el esquema de Guarderías y Estancias Infantiles.²⁵ Una vez afiliadas, las beneficiarias (y padres beneficiarios) recibían un apoyo de hasta 700 pesos mensuales para complementar el pago por el cuidado de sus hijos menores.

La puesta en marcha de las Guarderías y Estancias Infantiles permitió ampliar notablemente la cobertura nacional

²⁴ Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007, Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 2007.

²⁵ Se estableció un subsidio por “una cantidad fija de \$350 pesos por 11 días de servicio, más una cantidad variable proporcional a los días de asistencia de cada niño o niña, equivalente a \$87.50 pesos diarios”, con un monto mayor destinado al cuidado de los menores con algún tipo de discapacidad, *loc. cit.* A lo largo del periodo 2012-2018 estos montos se ajustaron anualmente para incorporar el efecto de la inflación.

de servicios de cuidado hacia el final del sexenio de Felipe Calderón, con un monto significativamente menor de inversión por niño inscrito en comparación con los servicios de guardería en instituciones de seguridad social. La participación de entes privados en la provisión del servicio significó que el personal administrativo y operativo de las estancias no tenía una relación contractual con el gobierno federal. Para monitorear el estado de las instalaciones y las condiciones del servicio, personal del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) realizaban visitas periódicas para reportar a Sedesol el cumplimiento de los criterios de permanencia establecidos en las reglas de operación del programa.

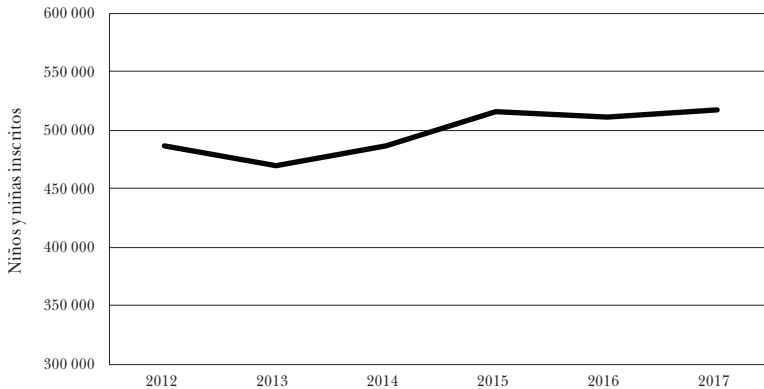
La administración de Enrique Peña Nieto mantuvo este programa y lo integró a su agenda central de combate a la pobreza. La gráfica 1 muestra el número de niñas y niños inscritos en estancias de Sedesol de 2012 a 2017. En general, se observa una tendencia estable en el número de menores afiliados al programa. Después de una disminución de 3%, de 2012 a 2013, la cobertura aumentó a 515 795, en 2015, y se mantuvo en alrededor de medio millón de niñas y niños inscritos en el resto del sexenio.²⁶

Al igual que en el caso de Oportunidades/Prospera, otro legado de política social de gobiernos previos, el discurso oficial resaltó los aspectos positivos del diseño del programa Guarderías y Estancias Infantiles, enfatizando los beneficios de su continuación. Sin embargo, hubo un esfuerzo limitado para enriquecer el programa con otros componentes visibles o para vincularlo con otras políticas sociales en el ámbito educativo o laboral. La motivación y lógica del programa conti-

²⁶ El nivel de cobertura, sin embargo, permaneció bajo en relación con el total de la población menor de tres años. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el porcentaje de niños y niñas de 0 a 2 años inscritos en servicios de cuidado infantil en 2017 era de 3.7%. El promedio de los países miembros de la OCDE era de 35% para este rango de edad. Véase OECD, “OECD Family Database”, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>

nuó orientada a la atención a la población económicamente vulnerable para facilitar la inserción o reinserción de mujeres de bajos recursos en el mercado de trabajo.

GRÁFICA 1
Niños y niñas inscritos en estancias infantiles
de Sedesol (2012-2017)



Fuente: elaboración propia con base en la respuesta a la solicitud de información a Sedesol 0002000129118.

La gráfica 2 muestra el monto del presupuesto ejercido en el mismo periodo. Los datos revelan un esfuerzo presupuestario estable en la asignación de recursos a lo largo del sexenio, con un promedio de alrededor de 3829 millones de pesos anuales en el periodo 2012-2017. Esta asignación fija de recursos garantizó la operación del programa durante la administración del presidente Peña Nieto, pero no reflejó un esfuerzo por ampliar su cobertura o invertir más recursos en la capacitación del personal de las estancias. Si bien en 2016 se anunció un acuerdo entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y Sedesol para ofrecer educación preescolar a partir de los cuatro años en las estancias, el avance para

establecer lineamientos educativos en edades más tempranas fue modesto.²⁷

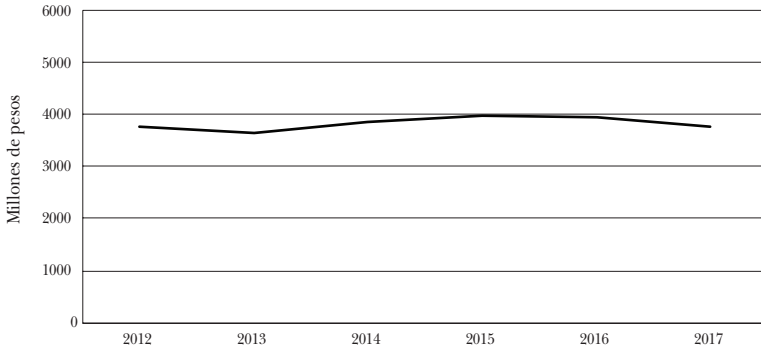
Por otro lado, durante el sexenio perduraron las brechas en el acceso y en las características de la prestación entre los servicios de cuidado infantil contributivos y no contributivos. A pesar de que en el periodo las estancias de Sedesol incorporaron a más niños y niñas que las guarderías para derechohabientes de instituciones de seguridad social, el presupuesto asignado al sistema contributivo fue más elevado.²⁸ La continuación de este esquema fragmentado reforzó las inequidades en la calidad de ambos sistemas de provisión de cuidado infantil.²⁹

²⁷ Por ejemplo, en la revisión que hizo la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al programa en 2017, se señalaron insuficiencias en la acreditación de las capacitaciones complementarias del personal convocadas por el DIF nacional y en la matriz de indicadores de metas/resultados. En el transcurso de la auditoría a partir de las peticiones de la ASF, la Sedesol elaboró mecanismos de control y una nota metodológica para acreditar estos criterios de evaluación. Véase Auditoría Superior de la Federación, “Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, Auditoría de Desempeño: 2017-0-20100-07-0265-2018”, 2017, https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_0265_a.pdf

²⁸ En 2017, el número de menores inscritos en guarderías del IMSS y estancias del ISSSTE fue 227 022 en total. Es decir, en conjunto, el sistema contributivo correspondió al 30.5% de la población infantil incorporada a la red de estancias de Sedesol. Véase Memoria estadística del IMSS 2017, <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2017> y Anuario estadístico del ISSSTE de 2017, <http://www.issste.gob.mx/datosabiertos/anuarios/anuarios2017.html> En contraste, el presupuesto conjunto ejercido por el sistema IMSS e ISSSTE de cuidado infantil en el mismo año representó el 332% de los recursos ejercidos en la red de estancias infantiles de Sedesol. Fuente: solicitudes de información a Sedesol, IMSS e ISSSTE (0002000129118/0063700452018/ 0064101991818).

²⁹ Cabe señalar que aun con el nivel de inversión y margen de mejora del programa Guarderías y Estancias Infantiles, las evaluaciones de impacto en el estatus laboral de los padres apuntan a una mayor inserción laboral femenina e incluso en el nivel de remuneración de los padres. Estudios recientes sugieren un efecto positivo del tiempo de los niños en dicho programa sobre su desarrollo cognitivo. Véase Guillermo M. Cejudo *et al.*, “Metaevaluación del Programa de Estancias Infantiles (PEI)”,

GRÁFICA 2
**Presupuesto ejercido por el programa Guarderías
 y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras,
 de Sedesol (2012-2017)**



Fuente: elaboración propia con base en la respuesta a la solicitud de información a Sedesol 0002000129118. Valores a precios de 2017.

Finalmente, la baja institucionalidad del programa desfavoreció la formación de una coalición amplia que impulsara la mejora de los servicios de cuidado infantil no contributivos. Las estancias infantiles de Sedesol permanecieron como una red de establecimientos administrados de manera independiente, sin intervención directa del Estado. Este modelo posiblemente dificultó una atribución clara de responsabilidades gubernamentales para las madres (y padres) con hijos en estancias infantiles, y la posibilidad de identificarse y organizarse como beneficiarias de la misma política pública de cuidado infantil.

México, CIDE-CLEAR, 2012; Antonio Rizzoli-Córdoba *et al.*, “Asociación entre el tiempo de permanencia en el Programa de Estancias Infantiles para niños en situación de pobreza y el nivel de desarrollo infantil”, *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, 2017, núm. 2, pp. 98-106; G. Calderón, *op. cit.*

Pensión para Adultos Mayores

El programa federal de transferencias para adultos mayores se inició en 2007 bajo el nombre Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y Más en Zonas Rurales. Este programa se sumó al esquema de pensiones contributivo que, para entonces, había transitado a un sistema de cuentas de ahorro individuales de los trabajadores en el sector formal.³⁰ Siguiendo el modelo del programa de transferencias implementado en la Ciudad de México desde 2003, el gobierno de Felipe Calderón puso en marcha los apoyos para Atención a los Adultos Mayores de 70 años y Más y expandió gradualmente su cobertura a lo largo del sexenio.³¹

La administración de Peña Nieto mantuvo el programa orientado a la población de la tercera edad sin acceso a pensiones contributivas y redujo la edad mínima para ser beneficiario de 70 a 65 años en 2013. El nombre de este programa federal cambió a Pensión para Adultos Mayores (también publicitado como 65 y Más). Se establecieron transferencias bimestrales de 1050 pesos para depositarse automáticamente en una tarjeta individual. El gobierno federal presentó estos cambios al programa en el marco de su estrategia insignia de combate a la pobreza, el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Según las reglas de operación de 65 y Más, los objetivos de estas transferencias eran “contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población adulta mayor de 65 años en adelante que no recibe ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social”.³²

³⁰ Véase M. Dion, *op. cit.*, cap. 5, y Miguel Ángel Yunes, *La reforma del ISSSTE: un cambio necesario*, México, FCE, 2009.

³¹ Véase L. Flamand, *op. cit.*

³² Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2013, Diario Oficial de la Federación, 20 de febrero de 2013.

En 2013, se anunció que se daría prioridad en la asignación de recursos del programa a la población objetivo establecida en el plan de la Cruzada contra el Hambre.³³ El encuadre de 65 y Más en la estrategia antipobreza del gobierno federal favoreció su continuación y expansión como una política coherente con la agenda de desarrollo de la administración de Peña Nieto. No obstante, el enfoque exclusivo en el combate a la pobreza relegó la atención a la desigualdad de género en el curso de vida y su potencial para mejorar el diseño y la implementación de las pensiones no contributivas.

Si bien el abatimiento de la pobreza es una justificación crucial para el impulso de políticas sociales orientadas a los adultos mayores, este enfoque constituye un piso mínimo. Los programas no contributivos para la tercera edad tienen implicaciones especialmente relevantes para el bienestar de las mujeres adultas mayores, incluyendo el de aquellas en hogares por encima de la línea de bienestar. Dada la inserción desigual de las mujeres en el mercado de trabajo, el acceso a pensiones contributivas presenta claras disparidades de género. Según estimaciones de 2018 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mientras que 33.3% de los hombres de 65 años en México tiene un ingreso vía una pensión contributiva, tan solo 9.5% de las mujeres cuenta con esta protección.³⁴ Por otro lado, la esperanza de vida para las mujeres en México es mayor que la de los hombres, lo cual implica que las mujeres enfrentan periodos más prolongados de desprotección social en los últimos años de vida.³⁵

La gráfica 3 presenta la evolución del número de beneficiarios del programa, según sexo, de 2013 a 2018. Los datos

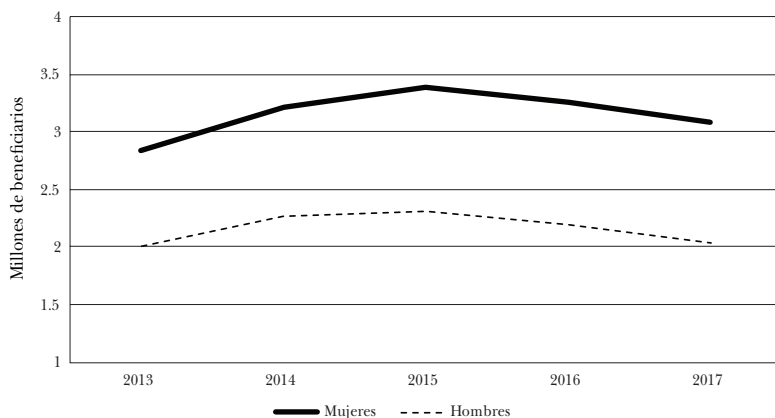
³³ Itxaro Arteta, “Alinean proyecto con 65 y Más”, *Reforma*, 19 de febrero de 2013.

³⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*, Lima, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018, p. 97.

³⁵ En 2018, la esperanza de vida para las mujeres era de 78.1 años y para los hombres de 73. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Mujeres y hombres en México 2018*, México, INEGI, 2018.

muestran un incremento en el número de adultos mayores afiliados entre 2013 y 2015, durante los años del impulso inicial a la estrategia antipobreza. La tendencia es más marcada en el caso de las mujeres. Además, la gráfica revela una mayor presencia femenina entre los beneficiarios de las transferencias del programa 65 y Más. De los cinco millones promedio de adultos mayores afiliados al programa en el periodo, en promedio, tres fueron mujeres y dos, hombres. Estas diferencias apuntan a la necesidad de vincular el programa con otras políticas sociales que atiendan las necesidades específicas de las mujeres de la tercera edad, como la protección de la salud. Si bien durante el sexenio se anunciaron acciones orientadas a complementar el programa con servicios de acompañamiento geriátrico y específico en salud, estas iniciativas no se concretaron en una expansión visible de los alcances del programa.

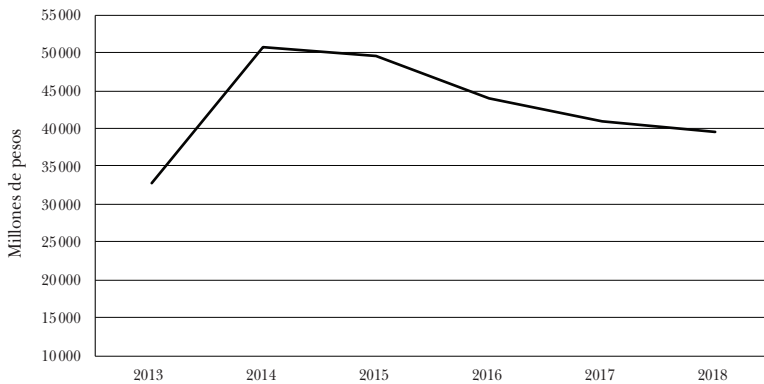
GRÁFICA 3
Número de beneficiarios del programa Pensión para Adultos Mayores, según sexo (2013-2017)



Fuente: elaboración propia con base en fichas de monitoreo y evaluación anual de Coneval.

La gráfica 4 muestra la tendencia del presupuesto asignado al programa entre 2013 y 2018. Después del impulso inicial a la estrategia de la Cruzada contra el Hambre (2013-2015), los recursos asignados para 65 y Más disminuyeron paulatinamente en el resto del sexenio. En 2018, el programa recibió un presupuesto 22.3% menor que lo asignado en 2014. Esta reducción pudo haber estado relacionada con los ajustes a los niveles de gasto social al cierre del sexenio y también puede reflejar los cambios en el número de adultos mayores afiliados al programa.

GRÁFICA 4
Presupuesto asignado al programa Pensión
para Adultos Mayores (2013-2018)



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Información obtenida vía IPRO, “Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales”, <https://www.programassociales.org.mx/> (valores a precios constantes de 2018).

En suma, las transferencias a adultos mayores se consolidaron como modelo de política social, el cual incluso se expandió al reducir la edad de afiliación. No obstante, el programa estuvo sujeto a fluctuaciones en las prioridades de gasto. Ade-

más, para asegurar la efectividad de este esfuerzo para favorecer el bienestar de los adultos mayores, sería necesario reunir evidencia sobre el impacto de las transferencias en su calidad de vida.

Los estudios disponibles sugieren que las transferencias a adultos mayores pueden modificar los patrones de gasto y consumo de los hogares, a veces con resultados no esperados si se canalizan a inversiones en otros miembros de la familia.³⁶ Para ello, será crucial vincular el programa con otras políticas, como las de protección de la salud para la tercera edad.

Seguro de Vida para Jefas de Familia

Finalmente, uno de los programas sociales que tuvieron mayor visibilidad durante la administración fue el Seguro de Vida para Jefas de Familia, que se inició en el primer trimestre de 2013.

El presidente Peña Nieto lo presentó como uno de los tres programas sociales rectores de su administración (junto con 65 y Más y la Cruzada contra el Hambre).³⁷ El programa buscó atender a un segmento de hogares particularmente

³⁶ Por ejemplo, Gutiérrez, Juárez y Rubli encuentran que las transferencias del programa local para adultos mayores en la Ciudad de México incrementan la probabilidad de que los niños en el hogar se incorporen a la escuela. Véase Emilio Gutiérrez *et al.*, “The Effect of a Transfer Program for the Elderly in Mexico City on Co-Residing Children’s School Enrollment”, *World Bank Economic Review*, 31 (2017), pp. 809-828. Águila, López-Ortega y Gutiérrez Robledo muestran que la periodicidad de la entrega de las transferencias tiene un efecto en la salud de los adultos mayores. La entrega bimestral no parece elevar el bienestar físico de los beneficiarios (contrariamente a la transferencia mensual), lo cual sugiere que al menos parte del ingreso por el programa se destina a aspectos no relacionados con la salud de los adultos mayores, especialmente en el caso de las mujeres. Véase Emma Águila *et al.*, “Non-contributory pension programs and frailty of older adults: evidence from Mexico”, *PLOS One* (2018), núm. 11, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0206792>

³⁷ A. Baranda, art. cit.

vulnerable dadas las desigualdades de género en el acceso a empleos de calidad en el sector formal y a la protección social. Las mujeres que encabezan hogares con hijos enfrentan el doble reto de proveer económicamente en su curso de vida y de generar un patrimonio que proteja a sus dependientes económicos en caso de ausencia. Si bien las trabajadoras formales tienen acceso a un seguro por invalidez y fallecimiento, los menores dependientes de las mujeres en el sector informal carecen de mecanismos de protección vinculados al empleo de la madre.

Según sus reglas de operación, el programa estaba orientado a “disminuir la condición de vulnerabilidad que enfrentan los hijos e hijas de hasta 23 años de edad en hogares con jefatura femenina con ingreso inferior a la línea de bienestar per cápita, ante el fallecimiento de sus madres”. Para ello, se estableció como población objetivo a los niños y jóvenes menores de 23 años, “en condición de orfandad materna, en cuyo hogar se haya tenido jefatura femenina en un rango de 12 a 68 años de edad, cuyo ingreso per cápita por hogar no rebasa la línea de bienestar”.³⁸

El Seguro de Vida para Jefas de Familia consiste en una transferencia mensual para las hijas e hijos de hasta 23 años de edad en hogares con jefatura femenina, condicionada a su permanencia en el sistema educativo. El programa estableció montos diferenciados para las transferencias dependiendo del grado escolar de los menores beneficiarios, con cantidades mayores para quienes se hallen estudiando en los niveles medio superior y superior.³⁹ Para las jefas de familia con

³⁸ Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia, para el ejercicio fiscal 2013, Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 2013.

³⁹ Las cantidades se han ajustado a lo largo del tiempo. En 2013, los beneficiarios de 0 años a edad preescolar recibían 300 pesos mensuales y aquellos en educación superior 1000. En 2018, estos montos aumentaron a 330 y 1100 pesos respectivamente. El programa contemplaba transferencias de hasta 2040 pesos en 2018 para menores con necesidades especiales (montos de 2018).

interés en el programa, se planteó un sistema de preregistro mediante una solicitud para incorporarse, aunque esta petición no constituía “una obligación para la incorporación de los beneficiarios al programa, sino hasta que se cumplan los requisitos establecidos en las reglas de operación que se encuentren vigentes, es decir, acreditar la condición de vulnerabilidad o pobreza [...], al presentarse la condición de orfandad materna”.⁴⁰ En caso de fallecimiento de la madre y acreditación de los requisitos de incorporación, los beneficiarios deben presentar sus constancias de estudios de manera periódica para seguir recibiendo la transferencia.

La gráfica 5 muestra el número de jefas de familia preregistradas en el programa en el periodo 2013-2018. Desde el inicio de la administración peñista, la Sedesol promovió la afiliación invitando a beneficiarias de programas existentes, como Oportunidades/Prospera, Guarderías y Estancias Infantiles y Seguro Popular.⁴¹ De 2013 a 2014, el número de preregistros pasó de 3 millones a 5.5 millones. Dadas las características del programa, la cantidad de apoyos otorgados fue significativamente menor. En 2014, el presidente Peña Nieto informó que más de 1500 niñas y niños ya recibían el monto del seguro luego de la pérdida de su madre.⁴² Hacia el final del sexenio, el número de jefas de familia preregistradas aumentó a 6.8 millones. Según la revisión de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) correspondiente a 2017, la Sedesol reportó la entrega de subsidios a 40 000 menores de edad en orfandad.⁴³

⁴⁰ Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia para el ejercicio fiscal 2018, Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2017. En caso de fallecimiento de la madre jefa de familia, se requiere a los tutores o hijos menores de 23 años acreditar la condición de vulnerabilidad económica del hogar de los beneficiarios y presentar la solicitud de preregistro de la madre.

⁴¹ Martha Martínez, “Apoyo a huérfanos, a cuentagotas”, *Reforma*, 12 de junio de 2016.

⁴² “Peña Nieto anuncia plan...”, art. cit.

⁴³ Angélica Enciso, “La Sedesol incumple metas: ASF”, *La Jornada*, 18 de septiembre de 2018.

A pesar de que en el discurso del gobierno federal el Seguro de Vida se planteó como una política orientada a atender las necesidades de las mujeres en situación de vulnerabilidad, el diseño e implementación del programa reconoce como beneficiarios exclusivos a los hijos o hijas en edad escolar. En las reglas de operación del programa se señala que, para las personas en situación económica vulnerable, “la pérdida de los *activos productivos* que permiten a las personas generar ingresos para satisfacer sus necesidades básicas (como la pérdida del empleo o la *pérdida del jefe o jefa de familia*)” representa un riesgo.

Además, se menciona que en hogares con jefatura femenina, “al ser el único sustento familiar y al carecer de alguna red de protección social, en caso de pérdida de la madre, sus hijos e hijas pueden caer o empeorar su situación de pobreza, limitando así su desarrollo y oportunidades futuras”.⁴⁴ Por tanto, es posible afirmar que este programa no es una política orientada a reducir los obstáculos socioeconómicos que enfrentan las mujeres jefas de familia, pues está centrado exclusivamente en aquellos niños y jóvenes que ya experimentaron la trágica pérdida de su madre.⁴⁵

A pesar de que la precariedad de los hogares con jefatura femenina es precisamente una de las justificaciones del programa, la política social derivada no atiende directamente

⁴⁴ Véase Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia, para el ejercicio fiscal 2013..., *op. cit.*, “Introducción” (énfasis añadido).

⁴⁵ Es decir, por el diseño de este programa, ante la vulnerabilidad de las mujeres que encabezan hogares, la intervención del Estado ocurre sólo en el peor escenario: después del fallecimiento de la madre. Este criterio plantea preguntas importantes acerca de las prioridades de la agenda de política social en México. Un reto pendiente es que incorpore tanto las necesidades de las personas actualmente incorporadas a la fuerza de trabajo como las de las nuevas generaciones. Para una discusión sobre algunos efectos inesperados del diseño de programas sociales, véase Maxine Molyneux, “Mothers at the service of the new poverty agenda: Progreso/Oportunidades, Mexico’s conditional transfer programme”, *Social Policy & Administration*, 40 (2006), pp. 425-449.

esta vulnerabilidad.⁴⁶ Si bien el programa se presentó como una contribución a “la consolidación de un sistema de seguridad social universal, que es característica de un México incluyente”, los alcances del programa no permiten categorizar las transferencias como una política orientada al logro de la seguridad social universal.⁴⁷ Por ejemplo, uno de los cuestionamientos de organizaciones de derechos de la infancia fue que, considerando únicamente su objetivo de atender a los niños y jóvenes en situación de orfandad, el programa ha carecido de mecanismos de acompañamiento en salud.⁴⁸

Según datos de la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO), el monto asignado al programa Seguro de Vida pasó de alrededor de 400 millones de pesos en 2013 a 1000 millones en 2014, monto que se mantuvo relativamente estable hasta el presupuesto previsto para 2016.⁴⁹ Para 2017, el presupuesto asignado se redujo significativamente y la fuente de financiamiento del programa pasó casi en su totalidad a un fideicomiso.⁵⁰

⁴⁶ Este señalamiento ha estado presente en las percepciones de algunas beneficiarias. En una entrevista, una jefa de familia prerregistrada mencionó, en 2013, que si bien apreciaba el objetivo del programa, sería preferible que “el apoyo fuera en vida”. Itxaro Arteta, “Atoran en Sedesol seguro para madres”, *Reforma*, 31 de enero de 2013.

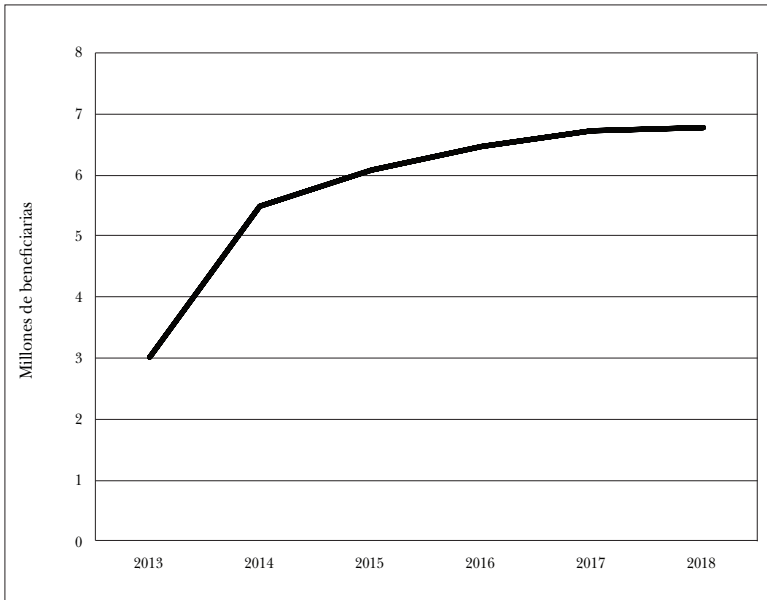
⁴⁷ *Ibid.* La meta “México incluyente” formó parte del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

⁴⁸ Itxaro Arteta, “Ven desarticulado seguro para huérfanos”, *Reforma*, 16 marzo de 2013.

⁴⁹ Montos de gasto a precios corrientes. IPRO es un proyecto desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Transparencia Mexicana. Los datos reportados provienen de registros voluntarios de entidades federativas y dependencias federales de los programas sociales que están llevando a cabo. Véase IPRO, “Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales”, <https://www.programasociales.org.mx/>

⁵⁰ Tania Rosas, “Reducen aportación a seguro para jefas de familia”, *El Economista*, 26 de septiembre de 2016; Mathieu Tourliere, “Alerta Coneval por tijeretazo a programas para los más pobres”, *Proceso*, 4 de octubre de 2016.

GRÁFICA 5
 Número de beneficiarias afiliadas al programa
 Seguro de Vida para Jefas de Familia (2013-2018)



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Información obtenida vía IPRO, “Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales”, <https://www.programassociales.org.mx/>

Desde su creación, el Seguro de Vida enfrentó dificultades para ejercer los recursos asignados. Si bien se modificaron aspectos de la operación del programa para facilitar la afiliación y la entrega de recursos, hacia 2016 los indicadores de desempeño seguían mostrando un subejercicio crítico de los recursos disponibles.⁵¹ Además, los costos de operación del seguro se mantuvieron altos durante el sexenio, rebasando en algunos años los beneficios entregados a menores en

⁵¹ M. Martínez, *art. cit.*

orfandad.⁵² Después de su alta visibilidad durante los primeros años de la administración, el programa tuvo poca presencia en los discursos públicos del final del periodo del presidente Peña Nieto. El periódico *Reforma* reporta como último evento de alto perfil la entrega de apoyos el 10 de mayo de 2016, cuando se anunció la afiliación de 6000 mujeres policías al programa.⁵³

CONCLUSIONES

La agenda social de la administración de Peña Nieto tuvo como eje rector la estrategia Cruzada contra el Hambre. El énfasis en la reducción de la pobreza, según los criterios de este programa, prevaleció sobre otros objetivos, tales como el desarrollo de políticas sociales integrales para la reducción de las desigualdades de género. La falta de un enfoque en el curso de vida de las mujeres dificultó la vinculación entre los esfuerzos de política social. Además, el encuadre de los programas se acercó más a una lógica asistencial para la población vulnerable que a políticas propias de un Estado de bienestar, anclado en derechos sociales y compatible con un esquema universal para la ciudadanía en general.

Si bien el gobierno federal enfatizó la incorporación de un enfoque de género en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018,⁵⁴ la definición y características de este eje trans-

⁵² En evaluaciones de Coneval y la ASF se señala que una deficiencia del programa con consecuencias en el ejercicio de los recursos ha sido la falta de información sobre los patrones de mortalidad de mujeres jefas de familia en hogares en situación económicamente vulnerable. Aunado a esto, en la revisión de la Cuenta Pública 2016 la ASF indicó que no era claro si se habían hecho proyecciones actuariales de gasto en apoyos individuales a largo plazo. Véase Claudia Salazar, “Alertan deficiencia en seguro de madres”, *Reforma*, 2 de julio de 2017, y A. Enciso, art. cit.

⁵³ M. Martínez, art. cit.

⁵⁴ Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

versal fueron limitadas. En la justificación de los programas se asoció lo femenino casi exclusivamente a la maternidad y a prioridades diferenciadas derivadas de la mayor carga de las mujeres en el trabajo doméstico y de cuidados. El Seguro para Jefas de Familia, por ejemplo, es un programa de apoyo orientado específicamente hacia menores en orfandad, pero se presentó como parte del esquema de políticas diseñadas en beneficio de mujeres económicamente vulnerables. Así, la reducción de la desigualdad de género en la protección social o la socialización de los cuidados quedaron como asignaturas pendientes.

Finalmente, el diseño e implementación de la agenda social del sexenio reafirmó la fragmentación en la provisión de las políticas sociales en México. En consonancia con administraciones anteriores, se privilegiaron los esquemas de transferencias y subrogación de servicios, lo cual implicó bajos niveles de institucionalidad en los esfuerzos sociales del gobierno federal. En términos de los tres programas analizados en este artículo, el truncamiento de la provisión de políticas sociales dificultó la formación de coaliciones sociales amplias para demandar y defender las acciones sociales del Estado mexicano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2013, Diario Oficial de la Federación, 20 de febrero de 2013.
- ÁGUILA, Emma, Mariana LÓPEZ-ORTEGA y Luis Miguel GUTIÉRREZ ROBLEDO ÁGUILA, “Non-contributory pension programs and frailty of older adults: evidence from Mexico”, *PLOS One* (2018), núm. 11, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0206792>
- ARTETA, Itxaro, “Atoran en Sedesol seguro para madres”, *Reforma*, 31 de enero de 2013.
- ARTETA, Itxaro, “Alinean proyecto con 65 y Más”, *Reforma*, 19 de febrero de 2013.

- ARTETA, Itxaro, “Ven desarticulado seguro para huérfanos”, *Reforma*, 16 marzo de 2013.
- ARTETA, Itxaro, “Priorizan para 2014 programas sociales”, *Reforma*, 10 de septiembre de 2013.
- Auditoría Superior de la Federación, “Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, Auditoría de Desempeño: 2017-0-20100-07-0265-2018”, 2017, https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_0265_a.pdf
- BARANDA, Antonio, “Alista Peña Nieto plan antipobreza”, *Reforma*, 10 de enero de 2013.
- CALDERÓN, Gabriela, “The Effects of Child Care Provision in Mexico”, documento de trabajo 2014-07, Banco de México, 2014.
- CEJUDO, Guillermo M., Cynthia L. MICHEL y Roberto GERHARD, “Metaevaluación del Programa de Estancias Infantiles (PEI)”, México, CIDE-CLEAR, 2012.
- DION, Michelle, “Retrenchment and Reform,” en *Workers and welfare: Comparative institutional change in twentieth-century Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2010, pp. 116-151.
- ENCISO, Angélica, “La Sedesol incumple metas: ASF”, *La Jornada*, 18 de septiembre de 2017.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta, “A new gender contract”, en Gøsta Esping-Andersen (ed.), *Why we need a new welfare state*, Oxford, University Press, 2002.
- FLAMAND, Laura, “La reforma perdida. Tendencias de la política social en México (2012-2015)”, en Fernando Nieto y Ernesto Velasco (eds.), *Una agenda para la administración pública: reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, México, El Colegio de México, 2018.
- FLAMAND, Laura, y Carlos MORENO-JAÍMES, “La protección social en salud durante el gobierno de Calderón. Avances y rezagos en el diseño y la implementación del Seguro Popular (2006-2012)”, *Foro Internacional* (2015), núm. 1, pp. 217-261.
- FRASER, Nancy, “After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State”, *Political Theory*, 22 (1994), pp. 591-618.

- GARCÍA, Brígida, “El trabajo doméstico y de cuidado: su importancia y principales hallazgos en el caso mexicano”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 34 (2019), pp. 237-267.
- GARCÍA, Brígida y Edith PACHECO (coords.), *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en México*, México, El Colegio de México, 2014.
- GASPARINI, Leonardo y Mariana MARCHIONNI, *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America*, La Plata, CEDLAS, 2015.
- Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- Gobierno de México, ISSSTE, “Estadística, Anuarios 2017”, <http://www.issste.gob.mx/datosabiertos/anuarios/anuarios2017.html>
- Gobierno de México, IMSS, “Memoria Estadística 2017”, <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2017>
- González MARÍN, María Luisa, Patricia RODRÍGUEZ y Nadima SIMÓN DOMÍNGUEZ, “Las mujeres y los nuevos sistemas de pensiones en México”, *Revista de Investigación Social*, 4 (2007), pp. 109-133.
- GORNICK, Janet C. y Marcia K. MEYERS, “Creating gender egalitarian societies: An agenda for reform”, *Politics & Society*, 36 (2008), pp. 313-349.
- GUERRERO, Claudia, “Defienden los priistas cruzada contra hambre”, *Reforma*, 12 de febrero de 2013.
- GUTIÉRREZ, Emilio, Laura JUÁREZ y Adrián RUBLI, “The Effect of a Transfer Program for the Elderly in Mexico City on Co-Residing Children’s School Enrollment”, *World Bank Economic Review*, 31 (2017), pp. 809-828.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, “Encuesta Nacional de Empleo”, México, INEGI, mayo de 2019, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/enoe_ie/enoe_ie2019_08.pdf
- Instituto Nacional de estadística y Geografía, INEGI, “Indicadores de ocupación y empleo. Cifras oportunas durante diciembre de 2018”, México, INEGI, 22 de enero de 2019, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/enoe_ie/enoe_ie2019_08.pdf

- org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/iooe/iooe2019_01.pdf
- Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales, IPRO, “Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales”, <https://www.programassociales.org.mx/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, *Mujeres y hombres en México 2018*, México, INEGI, 2018.
- LIU, Chia, Albert ESTEVE y Rocío TREVIÑO, “Female-headed households and living conditions in Latin America”, *World Development*, vol. 90 (2017), pp. 311-328.
- MARCHIONNI, Mariana, Pablo GLUZMANN, Joaquín SERRANO y Monserrat BUSTELO, *Participación laboral femenina, ¿qué explica las brechas entre países?*, IDB-CEDLAS, Nueva York, 2019, <http://dx.doi.org/10.18235/0001512>
- MARTÍNEZ, Martha, “Apoyo a huérfanos, a cuentagotas”, *Reforma*, 12 de junio de 2016.
- MORGAN, Kimberly J., “Path shifting of the welfare state: Electoral competition and the expansion of work-family policies in Western Europe”, *World Politics* vol. 65, núm. 1 (2013), pp. 73-115.
- MOLYNEUX, Maxine, “Mothers at the service of the new poverty agenda: Progres a/Oportunidades, Mexico’s conditional transfer programme”, *Social Policy & Administration*, 40 (2006), pp. 425-449.
- NOVELLA, Rafael, Andrea REPETTO, Carolina ROBINO y Graciana RUCCI (eds.), *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?* CEEY- Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, <http://dx.doi.org/10.18235/0001410>
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, “OECD Family Database” (base de datos en línea), <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, “OECD. Stats” (base de datos en línea), <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54741>
- Organización Internacional del Trabajo, OIT. *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*, Lima, OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018.

- “Peña Nieto anuncia plan de vivienda para jefas de familia”, *Notimex*, 9 de mayo de 2014.
- PERRY, Guillermo, E. William F. MALONEY, Omar S. ARIAS, Pablo FAJNZYLBER, Andrew D. MASON y Jaime SAAVEDRA-CHANDUVI, *Informality: Exit and exclusion*, Washington, DC, World Bank Publications, 2007.
- PRIBBLE, Jennifer, “Mujeres y bienestar: Un estudio comparativo de Chile y Uruguay”, en Alma Idiart (ed.), *Estado benefactor y políticas sociales: Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*, Buenos Aires, Biblos, 2011, pp. 49-76.
- Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007, Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 2007.
- Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia, para el ejercicio fiscal 2013, Diario Oficial de la Federación, 1 de marzo de 2013.
- RIZZOLI-CÓRDOBA, Antonio, Laura Ibernía VARGAS-CARRILLO, Jorge Rodrigo VÁSQUEZ-RÍOS, Hortensia REYES-MORALES, Miguel Ángel VILLASÍS-KEEVERD, Gabriel O’SHEA-CUEVAS, Daniel ACEVES-VILLAGRÁN, Onofre MUÑOZ-HERNÁNDEZ y José Alberto GARCÍA-ARANDA, “Asociación entre el tiempo de permanencia en el Programa de Estancias Infantiles para niños en situación de pobreza y el nivel de desarrollo infantil”, *Boletín Médico del Hospital Infantil de México* (2017), núm. 2, pp. 98-106.
- RODIN, Danielle L., Kristen McNEILL, Norma VITE-LEON y Jody HEYMANN, “Determinants of informal employment among working mothers in Mexico”, *Community, Work & Family*, 2012, núm. 1, pp. 85-99.
- ROSAS, Tania, “Reducen aportación a seguro para jefas de familia”, *El Economista*, 26 de septiembre de 2016.
- SAINSBURY, Diane, *Gender, Equality, and Welfare States*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996.
- SALAZAR, Claudia, “Alertan deficiencia en seguro de madres”, *Reforma*, 2 de julio de 2017.
- SALAZAR, Claudia, “Acusan a la Sedesol de inflar presupuesto”, *Reforma*, 2 de noviembre de 2014.

TOURLIERE, Mathieu, “Alerta Coneval por tijeretazo a programas para los más pobres”, *Proceso*, 4 de octubre de 2016.

YUNES, Miguel Ángel, *La reforma del ISSSTE: un cambio necesario*, México, FCE, 2009.

DEL “MOMENTO MEXICANO” A LA REALIDAD DE LA VIOLENCIA POLÍTICO-CRIMINAL

FROM THE “MEXICAN MOMENT” TO THE REALITY OF POLITICAL AND CRIMINAL VIOLENCE

DE «L’ESSOR DU MEXIQUE» À UNE SITUATION DE VIOLENCE POLITIQUE ET CRIMINELLE

MÓNICA SERRANO
El Colegio de México
mserrano@colmex.mx

RESUMEN: Para examinar el legado de inseguridad y violencia del periodo presidencial de Enrique Peña Nieto en el contexto de una crisis múltiple, se parte de la relación entre democratización y seguridad en el marco de la transición política, así como de la historia cercana del país. El análisis del perfil de las víctimas de la violencia criminal no sólo permite discernir su carácter discriminado, sino penetrar en su lógica subyacente. Además de identificar el narcotráfico y el crimen organizado como motores de esta violencia, el estudio incursiona también en sus efectos para el Estado mexicano. En la última parte del texto, se revisa la tragedia humanitaria resultante de este legado y sus repercusiones nacionales e internacionales para, finalmente, evaluar las consecuencias de distinta índole para México.

Palabras clave: violencia; Enrique Peña Nieto; inseguridad; narcotráfico; transición política; democratización.

ABSTRACT: In order to examine the legacy of insecurity and violence left by Enrique Peña Nieto’s term in office in the context of multiple crisis, this paper begins with the relationship between democratization and security in the context of the political transition, together with the recent history of the country. Analysis of the profile of victims of criminal violence not only allows us to identify its discriminatory nature, but to reach into its underlying logic. In addition to identifying drugs trafficking and organized crime as drivers of this violence, the study also examines its effects on the Mexican state. The final section of the text looks at the humanitarian tragedy that emerged from this

legacy together with its domestic and international repercussions, before evaluating the various consequences for Mexico.

Keywords: violence; Enrique Peña Nieto; insecurity; drugs trafficking; political transition; democratization.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: Pour évaluer l'héritage d'insécurité et de violence qu'a laissé le gouvernement d'Enrique Peña Nieto, au milieu d'une crise générale, il faut d'abord considérer le rapport entre démocratisation et sécurité, dans le cadre de la transition politique et de l'histoire récente du pays. L'analyse du profil des victimes de la violence criminelle montre qu'elles ont souffert de discrimination, suivant une logique. La recherche confirme que le trafic de drogue et le crime organisé sont les moteurs de cette violence, laquelle porte atteinte à l'État mexicain. La dernière section traite de la tragédie humanitaire qui en résulte et de ses effets, nationaux et internationaux, dont on dresse le bilan.

Mots clefs: violence; Enrique Peña Nieto; insécurité; trafic de drogue; transition politique; démocratisation.

Traducción de BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: junio de 2019
Fecha de aceptación: noviembre de 2019

En vísperas de asumir la presidencia, Enrique Peña Nieto escribió en *The Economist* que el 1 de julio de 2012 los mexicanos habían votado “a favor del cambio” y subrayaba que como presidente se comprometería a hacer viable una democracia “que sea capaz de ofrecer a los mexicanos el progreso que necesitan y merecen”. Con ese fin, añadía, “desde mi toma de posesión el 1 de diciembre de 2012 y durante todo el 2013, trabajaremos para construir un Estado efectivo”.¹ En este artículo analizo el legado de inseguridad y violencia del periodo de Enrique Peña Nieto en el contexto más amplio de una crisis múltiple, en la que el cambio democrático y las continuas guerras contra las drogas han tenido un papel central. Comienzo con una reflexión sobre la relación entre democratización y seguridad para luego contextualizar, *grosso modo*, la trama de una transición política degradada. A continuación, intento desgajar y estudiar, con especial cuidado, el conjunto de las víctimas de la violencia criminal. Además de identificar las posibles lógicas detrás de estas violencias y, con ayuda de la literatura crítica sobre narcotráfico y crimen organizado, explicar algunos de sus motores, el objetivo de este apartado es ofrecer un esbozo de sus connotaciones políticas y de sus consecuencias para el Estado y la democracia. En la tercera y última sección analizo las dimensiones interna y externa de la tragedia humanitaria en un afán de empezar a identificar y deslindar esferas de responsabilidad. En las consideraciones finales retomo, brevemente, la reflexión sobre lo que estas crisis suponen para el futuro del Estado y de la democracia en México.

¹ Enrique Peña Nieto, “Mexico’s moment”, *The Economist*, 21 de noviembre de 2012, <https://www.economist.com/news/21566314-enrique-pe%C3%B1a-nieto-mexicos-newly-elected-president-sets-out-his-priorities-mexicos-moment>; “Mexico’s new government. Coming out swinging”, *The Economist*, 22 de diciembre de 2012, <https://www.economist.com/the-americas/2012/12/22/coming-out-swinging>

LA SEGURIDAD PERDIDA EN LA TRANSICIÓN

Al iniciar el siglo XXI México parecía idealmente posicionado para adentrarse en una transición a la democracia sin grandes aspavientos. En las décadas previas, el país había logrado sortear las aguas, a veces turbulentas, de un largo y accidentado proceso de liberalización política. En más de un momento, muchos temieron que los episodios de violencia que habían acompañado el proceso de apertura pudieran descarrilarlo y desembocar en una crisis de mayor envergadura. En efecto, la violencia política no sólo no estuvo ausente en la travesía hacia la democracia electoral, sino que en ciertos momentos los riesgos de inestabilidad y represión parecieron inminentes. No hace falta sino recordar cómo entre 1988, año en que tuvo lugar la primera elección competitiva, y 1994, más de noventa militantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) habían sido asesinados en condiciones que llevaron a esa organización política a hablar de una campaña violenta de intimidación política. Ese mismo año, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y la cadena de asesinatos políticos, incluido el del candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donald Colosio, y del secretario general de ese mismo partido y exgobernador de Guerrero, José Francisco Ruiz Massieu, dominaron la escena política y sacudieron bruscamente el proceso de liberalización política. Pero había algo más, las circunstancias que rodearon los asesinatos de estas figuras públicas llevarían a algunos a advertir los peligros de una posible incursión del narcotráfico.² Visto con

² No obstante el desaseo que caracterizó la investigación del homicidio de Francisco Ruiz Massieu en 1994, los estrechos vínculos de los sicarios tamaulipecos con Abraham Rubio González, exdirector del Fideicomiso Acapulco, oficina encargada del desarrollo de dicha ciudad, y de éste con Juan García Ábrego y el cartel del Golfo, despertaron sospechas sobre posibles conexiones entre políticos corruptos y traficantes de droga. “El asesinato del ‘número dos’ del PRI, vinculado a los ‘narcos’”, *El País*, 5 de octubre de 1994, <https://elpais.com/diario/1994/10/05/portada/78131>

alguna distancia, no es descabellado suponer que la concatenación de todos estos sucesos pudiese haber roto el delicado equilibrio que, hasta entonces, había hecho posible una lenta y sinuosa apertura política.

No obstante los malos augurios, el país logró sortear estos desafíos y encaminarse hacia una transición democrática sin mayores tropiezos. Para ese momento, se habían acogido las reformas de mercado, instituido nuevas reglas del juego y se allanaba el camino a la integración económica regional por la vía del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Para el cambio de siglo, no sólo el proceso de liberalización política parecía ceder curso a una transición democrática, sino que los años de austeridad y de severo ajuste fiscal también parecían alentar expectativas modestas de prosperidad. En otras palabras, el panorama político y económico que se perfilaba en el horizonte parecía anunciar una transición democrática relativamente tersa. Todo ello fue debida y oportunamente reportado por una voluminosa literatura sobre instituciones políticas, partidos y elecciones, y transición a la democracia.

Sin embargo, llama la atención que en este afán de explicar y empujar tal transición, los signos ominosos de la inseguridad y del narcotráfico pasaran inadvertidos. Hoy sabemos que tras el aparente encauzamiento del proceso político y de la competencia electoral, la influencia del narcotráfico y del crimen organizado permanecía agazapada. El hecho de no tener parámetros exactos que permitan medir con exactitud el peso y la importancia de los actores criminales no impide señalar cómo, desde la década de los noventa, los indicios del poder avasallador del narcotráfico y de sus peligrosas relaciones con las estructuras de gobierno y del PRI entorpecerían y comprometerían el curso de la transición a la democracia.

1605_850215.html; “Priista admite culpa en crimen”, *El Tiempo*, 5 de octubre de 1994, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-230662>; Carlos Puig, “Ruiz Massieu. El crimen perfecto”, *Nexos*, 1 de septiembre de 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=22345>

Por diferentes razones, la inseguridad no ha sido ajena a las transiciones a la democracia. En efecto, ya sea que pensemos en las que tuvieron lugar en Europa, América Latina o África, nos encontraremos con un denominador común: con frecuencia los procesos de democratización han estado acompañados de un aumento considerable en la delincuencia y la inseguridad. En España, Argentina o Sudáfrica, cierta inestabilidad y un incremento en la inseguridad fueron la consecuencia inevitable del reacomodo de actores y fuerzas políticas y del cambio de mandos y de reformas de policía.³ Parece, pues, existir una relación entre las fases tempranas de la democratización y una mayor tensión en las entretelas del aparato estatal y, por consiguiente, una mayor inseguridad.

Sin embargo, con excepción de las aportaciones de la literatura sobre relaciones cívico-militares y de las fuerzas armadas en el marco de las transiciones de regímenes autoritarios y militares, lo cierto es que la reflexión teórica sobre la democracia y la democratización eludió los temas de la seguridad y del Estado.⁴ En la teoría democrática, la seguridad ciudadana con frecuencia quedó subsumida en la definición misma de democracia o se le consideró como algo ya dado. Más allá de las condiciones mínimas que se requerían para garantizar la viabilidad de la democratización y de la democracia

³ Véase, entre otros, S. Neil MacFarlane, “Democratization, Nationalism and Regional Security in the Southern Caucasus”, *Government and Opposition*, 32, (1997), pp. 399-420; Miguel Ángel Torres (coord.), *Historia de las adicciones en la España contemporánea*, Gobierno de España, 2009; Gavin Cawthra y Robin Luckham (eds.), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Londres, Zed Books, 2003; Robin Luckham y Eboe Hutchful, “Democratic and War-to-Peace Transitions and Security Sector Transformation in Africa”, en Alan Bryden y Funmi Olonisakin (eds.), *Security Sector Transformation in Africa*, Ginebra, DCAF, 2010; Susanne Karstedt y Gary Lafree, “Democracy, Crime, and Justice”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (2006), vol. 605, pp. 6-23.

⁴ Laurence Whitehead, *Democratization, Theory and Experience*, Oxford, University Press, 2002, 310 pp.; Joe Foweraker, *Polity. Demystifying Democracy in Latin America and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 2018.

—la presencia de una constitución democrática que definiera con claridad la protección individual y colectiva, el derecho de amparo o *habeas corpus* y el derecho al debido proceso—, el tema de la seguridad no ocupó a muchos. Dicho de otro modo, los estudios sobre democratización tendieron a asumir que la presencia de estas condiciones mínimas no sólo resolvían los temas de la ciudadanía y la democracia, sino también el de la seguridad.⁵

De ahí que, en términos generales, la noción de la seguridad ciudadana, en tanto construcción social, fuese la gran ausente en la discusión y en los estudios de democracia y democratización; en esta reflexión, la idea misma de seguridad tendió a desdibujarse. Como sabemos, a medida que las diversas experiencias de democratización se toparon con dificultades, no sólo sus trayectorias se alejaron de las condiciones mínimas arriba señaladas, sino que se vieron obligadas a encarar las diferentes aristas de sus problemáticas de seguridad. En efecto, problemas como la presencia de remanentes autoritarios, la ausencia de autoridades sólidas, la escasa o débil presencia del Estado en partes del territorio, la seguridad a veces en manos de transnacionales y mineras o, en ocasiones, de grupos armados y criminales pusieron al descubierto la enorme brecha que separaba la situación de estas “democracias reales” del ideal de la seguridad ciudadana. No obstante la promulgación de leyes y reglamentos inspirados en ideas democráticas y de seguridad ciudadana, las condiciones adversas en esta materia con frecuencia no sólo ponían en entredicho esta idea de seguridad, sino la misma racionalidad democrática. Como ha subrayado Whitehead, sólo entonces la seguridad ciudadana se convirtió en un asunto central en las discusiones en torno a la democracia y democratización.⁶

En efecto, poco a poco, estas realidades obligaron a los estudiosos de la democratización a considerar el problema

⁵ L. Whitehead, *op. cit.*, p. 179.

⁶ *Ibid.*, pp. 176-177.

de la construcción de la seguridad ciudadana como una cuestión central de los procesos de transición a la democracia. Además de las aportaciones de los estudios sobre el control democrático de los militares, la literatura incipiente comenzó a poner atención en las implicaciones de los reajustes y las tensiones en el Estado, a subrayar las implicaciones de las inercias y el legado autoritario, así como las consecuencias de la debilidad y ausencia estatal para la seguridad. Poco a poco, y en función de las experiencias, ya fuese de países desarrollados o de la periferia, la conclusión a la que se llegaba parecía ser la misma: la democratización, pensada desde el ámbito de la seguridad ciudadana, era por definición un proceso complejo, impredecible y sin un horizonte o destino predeterminado o fijo.⁷

En México, como ocurrió en muchos otros procesos de democratización –desde luego en aquellos que tuvieron lugar en España o en Argentina–, al momento de la alternancia, el país arrastraba un número importante de asignaturas pendientes. Como en numerosos casos, la expectativa generalizada era que, una vez que las dinámicas propias del impulso de la democratización cobraran aliento y la presencia de un liderazgo político competente se hiciera patente, aquéllas serían solventadas.⁸

En lo que se refiere a la seguridad, baste mencionar la urgente necesidad de reformar y adecuar, conforme a los estándares de control democrático de las fuerzas armadas, el

⁷ *Ibid.*, pp. 179.

⁸ Ésta era, desde luego, la lógica que animó muchos de los estudios sobre la reforma de las fuerzas armadas en los contextos de democratización. Véase, por ejemplo, David Pion Berlin, “Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina”, *Journal of Latin American Studies*, 23 (1991), pp. 543-571; Jorge Zaverucha, “The Degree of Military Political Autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian Transitions”, *Journal of Latin American Studies*, 25 (1993), pp. 283-299; Wendy Hunter, *Eroding Military Influence in Brazil*, Chapel Hill y Londres, North Carolina Press, 1997; Felipe Agüero, *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1995.

conjunto de reglas y mecanismos que durante décadas habían sujetado a los militares a un entramado de “control civil subjetivo”. Igualmente imperiosa era una reforma del sector seguridad que atendiera simultáneamente y en los tres órdenes de gobierno los enormes rezagos en materia de policía, así como la sobrecarga y el abandono en que había caído el poder judicial.

Sin embargo, en México, antes de lo esperado, la evolución del narcotráfico, estimulada por la apertura del caudaloso mercado de cocaína y el desdoblamiento del mercado ilegal de drogas en crimen organizado, tendría consecuencias decisivas para la trayectoria futura de la transición mexicana.

Aunque el narcotráfico y el crimen organizado no figuraron de manera prominente en la extensa literatura sobre la transición democrática, lo cierto es que los síntomas de una creciente inseguridad terminaron por atemperar el optimismo y la euforia que acompañaron la alternancia en el cambio de siglo. Sin duda, más preocupante fue la mutación de estos síntomas en una verdadera crisis de seguridad que, paradójicamente, terminó por postergar de manera indefinida las asignaturas pendientes de la transición en esta materia. En efecto, las administraciones de la alternancia pronto enfrentaron un cúmulo de presiones de orden interno y externo que rebasaron por mucho su diagnóstico inicial de la situación y su capacidad de reacción.

Desde el punto de vista interno, el desmantelamiento del sistema de partido hegemónico erosionó a su paso el engranaje de reglas formales e informales que había apuntalado durante décadas la estabilidad del régimen, mientras que el debilitamiento progresivo de la autoridad de la presidencia fue generando un vacío que sería poco a poco ocupado por actores legales e ilegales, incluidas las organizaciones criminales. Desde luego que la erosión gradual de la autoridad central e institucional no era algo nuevo, pero su agudización, en el cambio de siglo, coincidió con una transformación importante del contexto más amplio de la seguridad en México.

Desde la perspectiva externa, una serie de transformaciones que escaparon al control de los sucesivos gobiernos habían dejado al país en una posición claramente vulnerable. Por un lado, en el mercado ilegal de drogas habían ocurrido cambios importantes consecuencia de las variaciones en los ciclos de consumo en el mercado de Estados Unidos. La apertura y auge de la economía de la cocaína, junto con la apertura del mercado de metanfetaminas y el posterior resurgimiento del mercado de opio habían generado ya condiciones propicias para el ascenso y consolidación de organizaciones criminales cada vez más poderosas y violentas en México. A ello habría que añadir las repercusiones de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en las relaciones de seguridad entre México y su vecino del norte. Si las presiones en materia de seguridad externa iban a crecer de manera considerable, al ritmo de las reverberaciones de los ataques del 11S, mientras las presiones antinarcóticos mantenían su ritmo, una serie de cambios en la legislación de armas de Estados Unidos terminaría por agravar la vulnerabilidad de México, poco después de iniciarse el siglo XXI.

A casi veinte años de la alternancia, el panorama no podría ser más desolador y no es fácil explicar la trayectoria de la transición mexicana y la incapacidad de tres sucesivas administraciones, incluida la de Enrique Peña Nieto, sin considerar los factores que llevaron al colapso del país en una violencia criminal aterradora. En enero de 2012, al inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto, y apenas unos meses antes de morir, Carlos Fuentes afirmaba en Cartagena que México se había “colombianizado”, que el narcotráfico estaba invadiendo las estructuras políticas de México, apropiándose de gobiernos locales y comenzando a “tener presencia nacional”.⁹

⁹ Dominique Rodríguez Dalvard, “‘La realidad es más que cualquier libro’: Carlos Fuentes”, *El Tiempo*, 27 de enero de 2012, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11016683>; “México se colombianizó, asegura Carlos Fuentes”, *Excelsior*, 28 de enero de 2012, <https://www.excelsior.com.mx/2012/01/28/nacional/805877>; “El narco toma algunas estructuras políticas del país: Carlos Fuentes”, *Informador/mx*, 28

Para ese momento, el país había sido ya sacudido por el estruendo de una serie de guerras entre organizaciones criminales y la conmoción provocada por la declaración de guerra de Felipe Calderón contra el narcotráfico.¹⁰

Es posible que la violencia asociada al narcotráfico y al crimen organizado no haya tocado aún en México los umbrales de terror que en 1989 marcaron un punto de quiebre en la historia reciente de Colombia. Allí, ese año fatídico sería inaugurado, en enero, con el asesinato de doce funcionarios judiciales en la región del Magdalena Medio y, dos meses después, con el homicidio del líder de Unión Patriótica. A estos atentados seguirían, en el verano, el asesinato con un carro-bomba del gobernador de Antioquia, Antonio Roldán Betancour, y del magistrado Valencia García a manos de cuatro sicarios en Bogotá.¹¹ Y en un solo día, el 18 de agosto, serían

de enero de 2012, <https://www.informador.mx/Mexico/El-narco-toma-algunas-estructuras-politicas-del-pais-Carlos-Fuentes-20120128-0151.html>; Juan Esteban Agudelo, “Carlos Fuentes habló para Cartagena”, *El Mundo*, 29 de enero de 2012, <https://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?id=192030>; “Carlos Fuentes in conversation with Juan Gabriel Vázquez and Santiago Gamboa”, *Hay Player*, 27 de enero de 2012, <https://www.hayfestival.com/p-4220-carlos-fuentes-in-conversation-with-juan-gabriel-vasquez-and-santiago-gamboa.aspx?skinid=16>

¹⁰ En algunos textos publicados con anterioridad, el autor analiza con más detalle los procesos que llevaron a la crisis humanitaria que hoy afecta a México y a los síntomas de vulnerabilidad institucional y de cooptación de gobierno. Véase Paul Kenny y Mónica Serrano (eds.) (con Arturo Sotomayor), *Mexico’s Security Failure: Collapse into Criminal Violence*, Londres y Nueva York, Routledge, 2011; Mónica Serrano, “States of Violence. State-crime relations in Mexico”, en Wil G. Pansters (ed.), *Violence, Coercion and State Making in Twentieth Century Mexico*, Stanford, Stanford University Press, 2012; Mónica Serrano, “Mexico: A Humanitarian Crisis in the Making”, en Wil Pansters, Ben Smith y Peter Watt (eds.), *The Other Side of the Drug War: Human Rights, the Public Sphere, and Justice in Contemporary Mexico*, Oxford, Routledge, 2018.

¹¹ Carlos Valencia García, magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, no sólo había avanzado y tenía listo el llamamiento a juicio de Pablo Escobar y de varios de sus subalternos por el asesinato de Guillermo Cano, director del diario *El Espectador*, sino que había ordenado también la captura del narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha por

vilmente asesinados el candidato puntero a la presidencia, Luis Carlos Galán, y el director de la policía en Antioquia, Valdemar Franklin Quintero. Para la segunda mitad del año, tres ataques terroristas, uno detrás de otro, llevarían esta violencia a extremos inimaginables. En octubre, el periódico *Vanguardia Liberal*, de Bucaramanga, fue volado con 50 kg de dinamita y, un mes después, un avión de Avianca con 107 pasajeros estallaría en el aire. El año cerraría, en diciembre, con un acto terrorista en Bogotá: la destrucción de las oficinas de la agencia de inteligencia del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) por la explosión de un camión cargado con 500 kg de dinamita. Sólo el saldo de este último ataque sería de un centenar de muertos y seiscientos heridos.¹²

Desde luego que la diferencia más notable con respecto a esos años aciagos colombianos es que en las expresiones de la violencia criminal en México resulta aún difícil encontrar los entramados y las lógicas políticas de las tres guerras que, simultáneamente, entrecruzaron Colombia, en esos tiempos.¹³ Aunque la violencia criminal en México tiene ya repercusiones políticas, a diferencia de Colombia, no parece aún obedecer a pautas políticas, ni tener un perfil político definido. Además, todavía se distingue por su relativa dispersión y movilidad. Aun así, no sólo en términos de sus niveles cada vez más insospechados, sino de su configuración y manifestaciones –centenares de periodistas y activistas asesinados, desplazados internos, miles de desaparecidos, masacres,

el asesinato de Jaime Pardo Leal, quien era candidato a la presidencia por el partido de izquierda Unión Patriótica. Armando Neira, “Luis Carlos Galán, un político superior”, *El Tiempo*, 18 de agosto de 2019; “Galán como inspiración”, *El Tiempo*, 18 de agosto de 2019.

¹² A. Neira, art. cit.

¹³ Marc Chernick, “The dynamics of Colombia’s three-dimensional war”, *Conflict, Security & Development*, núm. 1 (2001), pp. 93-100; Marco Palacios y Mónica Serrano, “Colombia y México: Las violencias del narcotráfico”, en A. Alvarado y M. Serrano (eds.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, Los grandes problemas de México xv, México, El Colegio de México, 2010, pp. 105-154.

expresiones cruentas e inhumanas, proliferación de autodefensas, pero también amenazas y ataques directos contra autoridades e infiltración y sometimiento institucional—, quizá no sea exagerado encontrar en estas escenas claros ecos de las violencias colombianas.

Sin duda, una de las manifestaciones más dramáticas de la inseguridad y la violencia en México tiene que ver con los miles y miles de muertos y desaparecidos. Para el otoño de 2017, con 117 000 homicidios y un incremento, sólo en ese año, de 27% en los homicidios totales y cerca de 85 000 asesinatos aparentemente relacionados con el crimen organizado, el gobierno de Peña Nieto había ya rebasado los umbrales históricos de la violencia heredada por la administración de Calderón (2006-2012).¹⁴ El saldo sombrío de la administración de Peña Nieto no ofrece lugar a dudas.¹⁵ Con 156 437 homicidios, 34 824 más que los 121 613 registrados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en el sexenio de Calde-

¹⁴ “Semáforo de ejecuciones”, Semáforo Delictivo, <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-de-ejecuciones>; Jonathan Daniel Rosen y Roberto Zepeda Martínez, “La guerra contra el narcotráfico en México: Una guerra perdida”, *Reflexiones*, 2015, núm. 1, pp. 153-168.

¹⁵ Si Felipe Calderón cerró su periodo con 102 327 carpetas de investigación por homicidio doloso, en los seis años de gobierno de Peña Nieto se iniciaron 125 395 carpetas por ese mismo delito. Los totales anuales de incidencia delictiva del fuero común, de homicidios (dolosos, culposos y total nacional) para los años 1997-2017 pueden encontrarse en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia delictiva del fuero común, metodología anterior”, <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es>; los reportes de incidencia delictiva de 2015 a 2018 con base en una nueva metodología se encuentran disponibles en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia delictiva del fuero común, nueva metodología”, <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>; véase también, Arturo Ángel, “Sexenio de Peña Nieto cerró con 14% más homicidios que el de Felipe Calderón”, *Animal Político*, 21 de diciembre de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/12/homicidios-sexenio-epp/>; Benito Jiménez, “Terminó Peña Nieto con 124 mil muertos”, *Reforma*, 22 de diciembre de 2018.

rón, las cuentas luctuosas de Peña Nieto rebasaron por mucho la barrera que ingenuamente, seis años atrás, se consideró insuperable por muchos.¹⁶ Las dinámicas violentas que acompañaron a las dos últimas administraciones han sido ya en parte responsables de un ligero descenso en la esperanza de vida de los mexicanos. Si en 2005 la esperanza de vida para las mujeres y hombres de México era de 77.8 y 72.6 años, respectivamente, las estimaciones para 2015 se habían reducido a 77.6 y 71.9 años.¹⁷

Ante la contundencia de estas cifras, los resultados de la última Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) no sorprenden. Con base en las percepciones del periodo marzo-abril de 2018, dicha encuesta identifica 2017 como el año en el que los ciudadanos mexicanos se sintieron más inseguros desde que el INEGI inició estos sondeos y su publicación. Mientras al comenzar el gobierno de Peña Nieto, 72.3% de los encuestados decían sentirse inseguros, al final de su administración esta cifra había aumentado a 79.8%. En comparación con 2012, cuando la tasa de prevalencia del delito fue estimada en 27 337 por cada 100 000 habitantes, cinco años después, más de 25 millones de personas de 18 años y mayores reportaron haber

¹⁶ INEGI, “Datos preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios”, comunicado de prensa 347/19, 25 de julio de 2019, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>

¹⁷ Además de la violencia, enfermedades crónicas como la diabetes han incidido también en la esperanza de vida de los mexicanos. Consejo Nacional de Población, “Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 2016-2050”, <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-mexico-1950-2015-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>; Fabiola Martínez, “Violencia del crimen organizado ya afecta las estadísticas de mortalidad del país”, *La Jornada*, 19 de septiembre de 2018, https://www.jornada.com.mx/2018/09/19/politica/020n2_pol; Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, “Síntesis de noticias”, 19 de septiembre de 2018, <http://www.innsz.mx/2018/Noticias/Sintesis19septiembre2018.pdf>

sido víctimas de por lo menos un delito. El resultado fue un incremento en la tasa de víctimas de delito a 29 746 por cada 100 000 habitantes. La estimación de la cifra negra para 2017 –el número de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa y carpeta de investigación– fue de 93.2% a nivel nacional. Tan significativo como estos datos ha sido el costo económico de la inseguridad para los hogares que, en términos de las pérdidas estimadas y los costos de ajustes y medidas preventivas, fue calculado en 299 600 millones de pesos o 1.65% del producto interno bruto (PIB).¹⁸

ANATOMÍA DE LA VIOLENCIA CRIMINAL

En las condiciones que hoy imperan en México, como en otras de violencia generalizada o guerra civil, no es en absoluto fácil distinguir entre combatientes y civiles o entre quienes se hallan inmersos en las economías ilícitas y sus violencias y quienes no lo están.¹⁹

Desde luego que civiles inocentes han sido víctimas de cruces de fuego y de otras formas de “daño colateral”, pero además, en ocasiones verdaderamente trágicas –como ocurrió durante las celebraciones de la Independencia en Morelia en 2008, cuando al menos ocho personas murieron y un centenar resultaron heridas, o en el ataque de agosto de 2011 al casino Royal en Monterrey, ordenado por los Zetas, que culminó en la masacre de 52 personas en medio de un incendio–,

¹⁸ INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018”, <https://inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

¹⁹ Adam Roberts, “Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians?”, *Survival* (2010), núm. 3, pp. 115-135; Adam Roberts, “The Civilian in Modern War”, *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 12 (2009), pp. 13-51; Adam Roberts, “The Civilian in Modern War”, en Hew Strachan y Sibyllle Scheipers, *The Changing Character of War*, Oxford University Press, 2011, pp. 357-380; Vincenzo Ruggiero, *Crime and Markets*, Oxford, University Press, 2000.

han sido blanco directo y deliberado de la violencia.²⁰ La población civil también ha sufrido de manera directa o indirecta los efectos de esta violencia al ser utilizada, a veces, como escudo humano, o al ser expulsada y desplazada de manera violenta de sus comunidades. Y, en ocasiones cada vez más frecuentes, comunidades enteras han padecido también el reclutamiento forzado de menores. Es cierto que en la base de la noción de población civil está la convicción de que la persona no pertenece a ningún grupo armado y que, por consiguiente, está fuera del ámbito del conflicto o de la guerra. Sin embargo, en la práctica, esta distinción no se ha sustentado con facilidad. Desde siempre, las guerras –pero sobre todo las guerras civiles o asimétricas que predominan en la actualidad– han estallado y han tenido lugar en medio de la población. Es decir, las confrontaciones hoy ocurren en sitios habitados, con implicación profunda de la población “ya sea como público, como simpaticante, participante o víctima”.²¹

Como bien nos recuerda Adam Roberts, el que los civiles no sean parte de ejércitos profesionales no quiere decir que no estén involucrados o que no desempeñen múltiples y complejas funciones en escenarios bélicos. En efecto, los civiles pueden ser a la vez agentes y víctimas, estar tutelados por el derecho de guerra y ser, al mismo tiempo, estandartes de propaganda y actores en el teatro de las operaciones militares o participantes activos en las economías de guerra. Si la distinción entre civiles y combatientes es difícil de establecer en el contexto real de las guerras civiles y asimétricas, en la realidad de las economías ilegales, la distinción entre población civil y actores fuera de la legalidad resulta igualmente com-

²⁰ Pablo Ordaz, “Ocho muertos y un centenar de heridos en un ataque narcoterrorista en México”, *El País*, 17 de septiembre de 2008; Salvador Camarena, “Al menos 52 muertos en el ataque a un casino en Monterrey”, *El País*, 26 de agosto de 2011; Luciano Campos Garza, “A siete años del ataque al Casino Royale, hay averiguaciones contra exfuncionarios... y ninguno procesado”, *Proceso*, 24 de agosto de 2018.

²¹ A. Roberts, “The Civilian in Modern War”, *Yearbook...*, *op. cit.*, pp. 13-51.

plicada. Como han señalado de forma atinada Ian Taylor y Vincenzo Ruggiero, las economías ilícitas son en realidad “economías bazar”, en las que lo legal y lo ilegal, lo formal y lo informal, se encuentran constantemente e interactúan de manera continua. De ahí que en estos espacios extralegales predomine una intensa fluidez y movilidad, y la distinción entre prácticas legalmente aceptadas y conductas criminales, o entre civiles y actores en situación de ilegalidad, tienda a desdibujarse.²²

En el caso de México, una mirada más cercana a las dinámicas violentas permite advertir cómo, después de todo, éstas no ha sido tan indiscriminadas. Por una parte, la controversia desarrollada por el gabinete de seguridad nacional (GSN) durante el sexenio de Felipe Calderón, suscitada por la serie de homicidios relacionados con la delincuencia organizada, no obsta para que puedan distinguirse diversos comportamientos violentos y apreciar las características propias de ciertas dinámicas violentas. De hecho, una vez que en función de determinadas particularidades se desgajan y aíslan las violencias, el análisis resulta mucho más complejo. En efecto, podemos distinguir, por un lado, las dinámicas asociadas a enfrentamientos entre grupos de traficantes y pandillas en disputa por rutas y cruces fronterizos y por el control de mercados locales de narcomenudeo. Y a éstas habría que añadir la violencia vinculada a la interacción entre autoridades y grupos criminales. Como hemos visto en los últimos años, no sólo la presión ejercida por autoridades, sino la infiltración y cooptación de estructuras locales y estatales de seguridad han

²² De acuerdo con la tesis de Ruggiero, la noción de bazar contempla la existencia simultánea de la legalidad y de la ilegalidad, y un movimiento y cambio constante de sus respectivas fronteras. En efecto, en estas economías bazar se intercambian bienes y servicios independientemente de su carácter legal o ilegal. V. Ruggiero, *op. cit.*, pp. 31-41; Ian Taylor, “Liberal Markets and the Republic of Europe: Contextualizing the Growth of Transnational Organized Crime”, en Mats Berdal y Mónica Serrano (eds.), *Transnational Organized Crime and International Security. Business as Usual?*, Boulder, Lynne Rienner, 2002.

actuado como catalizadores de dinámicas violentas. Uno de sus efectos más visibles ha sido un aumento significativo en los atentados contra policías y militares. Y no sólo eso, en ambientes y espacios marcados por el recelo y la desconfianza, las víctimas también han sumado a funcionarios públicos federales en el cumplimiento de sus tareas y responsabilidades. Estas tres tendencias coinciden claramente con algunas de las tesis que están en el centro de la literatura crítica sobre el crimen organizado.

Sin duda, distintos factores, algunos legítimos, se conjugaron para cuestionar y eventualmente descartar la base de datos 2007-2011, recopilada por el GSN, de homicidios que parecían estar vinculados con el crimen organizado. Sin embargo, esos cuestionamientos no invalidaron del todo el panorama que se intentó aportar con esa base. Aunque estuvo apoyada en una metodología básica, esta sistematización de los homicidios dolosos trató de ofrecer una radiografía de aquellos asesinatos que pudieran estar relacionados con la delincuencia organizada. De este modo, con información recabada en el lugar de los hechos por las dependencias federales –Policía Federal (PF), Procuraduría General de la República (PGR), ejército, marina y Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)– y analizada por expertos con base en criterios preestablecidos, este ejercicio buscó distinguir entre dos grandes categorías de asesinatos. Por un lado, aquellos que al presentar ciertas características –uso de arma de fuego de alto calibre, signos de violencia extrema, tiro de gracia, presencia de “narcomensajes”, entre otras– llevaban a suponer que habían sido perpetrados por la delincuencia organizada. Y, en el otro extremo, las defunciones ocurridas en enfrentamientos entre fuerzas públicas y grupos criminales.²³

Los datos estuvieron disponibles durante un tiempo en el portal en línea del Sistema Nacional de Seguridad Pública pero, ante las crecientes críticas y la presión ejercida por or-

²³ Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, pp. 383-386.

ganizaciones de derechos humanos, serían retirados en 2012.²⁴ A los ojos de activistas de derechos humanos, la ausencia de investigaciones judiciales que determinaran –más allá de toda duda razonable– el móvil de cada homicidio, no sólo cuestionaba la validez de la clasificación, sino que llevaba a la criminalización y revictimización de las víctimas. Sin embargo, ante la gravedad y mutación de la violencia en una verdadera epidemia, el retiro de esta base de datos no obstó para que expertos, consultoras y algunos de los principales diarios del país buscaran distinguir y mantener el registro de los homicidios relacionados con el narcotráfico y el crimen organizado. Es cierto que los conteos varían significativamente, pero, como lo han subrayado Santiago Roel, director de Semáforo Delictivo, y David Ortiz, especialista en prevención del delito, el registro y localización de este tipo de homicidios no sólo ha contribuido a identificar aquellos territorios y rutas que las organizaciones criminales se disputan en un momento dado, sino también los sitios de trasiego y narcomenudeo. Difícilmente puede sobreestimarse la importancia de este tipo de información para el diseño y despliegue de estrategias de seguridad efectivas.²⁵

Al aislar los factores que en las últimas décadas han impulsado y reubicado la violencia en distintas latitudes de México, las conclusiones no sólo apuntan a lógicas afines, sino que parecen confirmar muchas de las tesis de los estudios sobre violencia criminal y crimen organizado.²⁶ Con

²⁴ *Ibid.*, p. 384.

²⁵ Benito Jiménez, “Consideran necesario contabilizar ejecuciones”, *Reforma*, 5 de enero de 2019.

²⁶ El contexto de ilegalidad en el que operan estos grupos no sólo propicia el recelo y la desconfianza, sino que hace de la violencia y la amenaza de violencia el instrumento privilegiado para dirimir y resolver disputas. Mónica Serrano Serrano, “Transnational Organised Crime and International Security: Business as Usual?”, en Mats Berdal y Mónica Serrano (eds.), *Transnational Organised Crime and International Security: Business as Usual?*, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 2002, pp. 13-36. Un análisis más detallado de estas lógicas puede consultarse en Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Cambridge, Harvard University

base en estas lógicas y en función de los rasgos distintivos de un conjunto importante de homicidios violentos, en particular los que se perfilaban como ejecuciones, Guillermo Valdés, titular del Cisen durante el gobierno de Calderón, vio en los conflictos intestinos o en aquellos que enfrentaban a dos o más organizaciones la causa inmediata de estos homicidios.

En el periodo comprendido entre 2007 y 2011, de un total de 83058 homicidios dolosos registrados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad, 62%, es decir, 51501 homicidios violentos, habían sido ya relacionados con el crimen organizado. Y en las estimaciones más recientes de Lantia y *Reforma* encontramos que este porcentaje aumentó de manera considerable en los últimos años del gobierno de Peña Nieto. En efecto, al concluir su administración, el acumulado sexenal del “ejecutómetro” del diario *Reforma* calculaba un total de 37078 “narcoejecuciones”, cifra que la consultora Lantia había rebasado desde 2016, al estimar que en los primeros cuatro años del gobierno de Peña Nieto habían ya tenido lugar 39619 asesinatos vinculados al crimen organizado. Asimismo, en un análisis más detallado de los 21283 homicidios registrados en los primeros nueve meses de 2018, Lantia concluyó que 79.37% (es decir, 16983 asesinatos violentos) habían estado vinculados con el crimen organizado.²⁷ En el contexto de una oleada de homi-

Press, 1996, y en Diego Gambetta, *Codes of the Underworld. How Criminals Communicate*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2009.

²⁷ Las estimaciones de la página web Semáforo Delictivo se basan en el rastreo que, con una metodología propia, Lantia Consultores lleva a cabo de eventos relacionados con ejecuciones del crimen organizado que pueden, sin embargo, estar vinculadas a diferentes delitos y motivos. Con base en información proporcionada por distintos cuerpos de policía, Semáforo Delictivo considera que la mayor parte de las ejecuciones están vinculadas al mercado ilícito de drogas y están, a su vez, claramente relacionadas con la disputa violenta por el control de territorios. Véase Santiago Roel “Semáforo delictivo nacional”, <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-delictivo-nacional-0>; Semáforo Delictivo, “Semáforo de ejecuciones”, <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-de-ejecuciones>

cidios dolosos en la Ciudad de México en el verano de 2019, las autoridades capitalinas estimaron que de los 205 reportados entre el 1 de julio y el 21 de agosto, 72% habrían sido ejecuciones directas y 41% habrían resultado de confrontaciones (24), narcomenudeo (45) y extorsión (14).²⁸

La decisión de identificar y aislar estos asesinatos del conjunto global de homicidios dolosos no es para nada trivial. En efecto, en 2011, como ahora, las estimaciones sobre el porcentaje de asesinatos potencialmente imputables al crimen organizado han oscilado entre 62% y 80% del total de homicidios dolosos. Si estas estimaciones son correctas, tendríamos que preguntarnos sobre el impacto acumulado de la prohibición, de las políticas antinarcoóticos y de las sucesivas guerras contra las drogas, así como por su efecto en la disponibilidad de armas de fuego en la tasa global de homicidios violentos en México.

En un análisis más fino de las violencias y de los homicidios que tienen lugar en México, tendríamos que distinguir los asesinatos de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado y de funcionarios públicos y políticos, pero también las muertes y homicidios de ciertos actores que, como ocurrió en Colombia, han sido particularmente vulnerables a la violencia criminal y político criminal en virtud de sus profesiones. Esto se refiere, desde luego, a periodistas y activistas, pero también a médicos y sacerdotes.

Los parámetros establecidos en la literatura sobre narcotráfico y crimen organizado, de hecho, apuntan a este tipo de escenarios. Además de llamar la atención sobre la competencia, con frecuencia violenta, entre actores y organizaciones criminales, subrayan también las consecuencias funestas que acompañan la interacción entre el mundo criminal y de la ilegalidad, y con el entramado estatal de la justicia y de las fuerzas de seguridad. La erosión de la moral de las policías, ante la imposibilidad práctica de imponer la prohibición de

²⁸ Gerardo Jiménez, “Ejecuciones directas, 78% de asesinatos,” *Excélsior*, 11 de septiembre de 2019.

ciertas transacciones, no es en absoluto extraña a estas lógicas, como tampoco lo es el riesgo de infiltración y cooptación de instituciones. Y otra consecuencia fatal de estas lógicas se refiere a los homicidios de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado y de funcionarios públicos. En décadas recientes no sólo hemos sido testigos de un aumento considerable en el número de policías y elementos de las fuerzas armadas asesinados, sino de la desaparición y asesinato de funcionarios públicos. Según datos reportados por diversas fuentes, incluida la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), en el periodo comprendido entre 2006 y finales de septiembre de 2018, un total de 583 policías federales, 4035 policías estatales y municipales, así como 542 soldados y 73 oficiales de la armada habían sido ultimados. Sólo en 2017, la cifra de policías asesinados alcanzó 561 y rebasó el registro anual de este tipo de muertes de las últimas tres décadas.²⁹ En los veinte meses comprendidos entre enero de 2018 y agosto de 2019, un total de 675 policías fueron asesinados.³⁰ Desde luego que la presión de las fuerzas del Estado sobre las organizaciones criminales no agota las posibles explicaciones acerca de estas muertes, ya que la infiltración criminal también ha sido un factor crítico, pero lo que es claro es que de una u otra forma, la violencia delincencial ha tenido un papel importante en la matanza de policías, soldados y agentes del Estado. Según el Consejo de Seguridad Nacional, la gran mayoría de

²⁹ Marcos Muédano, “419 federales desaparecidos en once años”, *Excelsior*, 1 de abril de 2018; Dennis A. García, “Suman 583 los agentes de la Policía Federal caídos en servicio durante los sexenios de Calderón y Peña Nieto”, *El Universal*, 3 de julio de 2018; Ignacio Alzaga, “En 2017 van más militares muertos que en todo 2016”, *Milenio*, 6 de septiembre de 2017; Pascual Beltrán del Río, “Quién condena los ataques contra las fuerzas armadas?”, *Excelsior*, 28 de septiembre de 2018; Karla Rodríguez y Dante de la Vega, “Militares mueren bajo fuego del crimen”, *El Universal*, 28 de enero de 2019.

³⁰ La organización Causa en Común lleva un registro de cada policía asesinado, con nombre y apellido, y los estados en los que han sido victimados. “Registro de policías asesinados”, Causa en Común, <http://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/>

policías muertos habrían perecido en ataques directos de delincuentes y organizaciones criminales y cuatro de cada diez habrían sido ejecutados.³¹

Algo semejante ocurrió entre las fuerzas armadas. El informe “Estado global del personal del ejército y la fuerza aérea mexicana que por diferentes motivos causó baja en los años de 1985 al 31 de octubre de 2019” documenta un aumento de más de 300% en las bajas por desaparición durante el sexenio de Peña Nieto. A diferencia de los 45 casos reportados durante el periodo de Calderón, en el de su sucesor, se dieron de baja por desaparición 197 elementos del ejército y la fuerza aérea. Durante el sexenio de Peña Nieto, más de 50% de las desapariciones y asesinatos de elementos de las fuerzas armadas se concentraron en cuatro estados: Tamaulipas, Sinaloa, Michoacán y Guerrero. Y no está de más decir que muchos de estos homicidios y ejecuciones llevan impresas las huellas del narcotráfico y del crimen organizado.³² Como ocurrió en Medellín en 1990, cuando mediante jugosas recompensas Pablo Escobar desató una cacería de policías que dejaría un saldo de más de 500 agentes muertos, también en los códigos de los Zetas ha estado presente la consigna de asesinar militares y policías federales y la promesa de cuantiosas recompensas. En efecto, no sólo los Zetas generalizaron los ataques violentos contra miembros de las fuerzas armadas

³¹ Manuel Espino, “Policías, blanco de criminales; han asesinado a 160 en el año”, *El Universal*, 26 de junio de 2018; Gustavo Castillo García, “En 2017 murieron 561 policías, la cifra más alta en treinta años”, *La Jornada*, 24 de junio de 2018; “Suman 207 policías asesinados”, *Excelsior*, 31 de julio de 2018; Antonio Baranda, “Pega violencia a los policías”, *Reforma*, 31 de julio de 2018.

³² Es importante, sin embargo, subrayar que Sedena sólo comenzó a documentar casos de “probables desaparecidos” desde 2010 y a decidir darlos de baja por desaparición a los tres meses de no haber recibido señales o noticia de su paradero. Y que para los años de 2015, 2016 y 2017, el reporte no incluye información alguna. De los 242 desaparecidos, la inmensa mayoría (199) fueron soldados, 29 cabos, 8 sargentos y 3 tenientes. “Las cifras del mal”, *Semana*, 23 de noviembre de 2013, <https://www.semana.com/nacion/articulo/cifras-de-atentados-victimas-de-escobar/365633-3>

y de las policías, sino en sus mismas estrategias de reclutamiento se ufanaban de ofrecer mejores salarios y condiciones de empleo.³³

Además de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, también empleados de agencias federales han sido desaparecidos y asesinados, muchos de ellos en cumplimiento de sus responsabilidades. Hoy sabemos que empleados y encuestadores de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), del Servicio de Administración Tributaria (SAT), del INEGI y del Instituto Nacional de Migración (INM) han sido secuestrados, desaparecidos y asesinados en Guerrero, Estado de México, Sonora, Chihuahua y Quintana Roo. Como ha ocurrido con muchas otras víctimas, la paranoia y el terror que hoy envuelven muchos rincones del país quizás propició que grupos criminales los confundieran con miembros de organizaciones rivales.³⁴

³³ Una de las escenas más macabras de fuerzas del orden asesinadas por los Zetas tuvo lugar en Guerrero, en diciembre de 2008, cuando capturaron y ejecutaron a sangre fría a ocho elementos del ejército y difundieron los videos con especial tesón. Aunque alrededor de estos hechos rondó la sospecha de venganzas por la protección que oficiales supuestamente brindaron a bandos opuestos, la reacción de los altos mandos de las fuerzas armadas fue cerrar filas en defensa de la institución. “Guerrero: La batalla por la plaza”, *Proceso*, 28 diciembre, 2008, <https://www.proceso.com.mx/88479/guerrero-la-batalla-por-la-plaza>; Guadalupe Correa-Cabrera, *Los Zetas inc*, Austin, University of Texas Press, 2017, pp. 67 y 80; Karla Rodríguez y Dante de la Vega, “Militares mueren bajo fuego del crimen”, *El Universal*, 28 de enero de 2019; Carlos Arrieta, “Se fue con la bandera nacional sobre el ataúd”, *El Universal*, 28 de enero de 2019; Ignacio Alzaga, “En sexenio anterior, 190 militares desaparecidos”, *Milenio*, 31 de diciembre de 2018.

³⁴ Las víctimas incluyen a por lo menos tres empleados de la CFE: dos que desaparecieron en Tierra Caliente, en junio de 2017, y uno más asesinado en Guaymas, Sonora, en diciembre de ese mismo año. Dos funcionarios del SAT desaparecieron en Tlatlaya, en 2016, y en marzo de 2015 tres empleados de Sedesol corrieron con la misma suerte en Atoyac Guerrero. Ese mismo año dos encuestadores del INEGI fueron secuestrados en Urique, Chihuahua, y un agente del INM fue violentamente asesinado

Desde 2011, en una carta dirigida al *Wall Street Journal*, el reconocido comandante y estudioso de la policía Joseph D. McNamara había llamado la atención sobre cómo la violencia en México había arrebatado ya la vida de altos funcionarios, generales y soldados, además de jueces, así como de oficiales de policía y civiles inocentes. Y no sólo eso, con una aguda intuición vaticinó que llegaría el momento en que incluso quienes estuviesen en serios apuros económicos no dudarían en rechazar estas responsabilidades públicas. Advirtió entonces que jurisdicciones enteras quedarían sin policías y que sólo quienes estuviesen en la nómina de los carteles estarían dispuestos a trabajar en el gobierno.³⁵ Esto sería justamente lo que ocurriría en algunos lugares de México; desde luego en municipios fronterizos de Chihuahua, como Guadalupe, en donde a raíz de la desaparición de la comandante Irma Erika en diciembre de 2010 –en medio de una cruenta disputa entre los carteles de Juárez y Sinaloa por los escasos kilómetros de frontera que permanecían sin muro y con poca profundidad del río Bravo– el municipio se quedaría sin policía. Tres años después, los esfuerzos de una nueva administración para establecer la Dirección de Seguridad Pública Municipal correrían con igual suerte. Luego de que más de diez vecinos rechazaran la oferta, Máximo Carrillo Limones asumiría finalmente el cargo, sólo para ser secuestrado por un comando armado y asesinado, en junio de 2015. Tras dos semanas en el cargo, su sucesor, Joaquín Hernández Aldaba “el único policía que quedaba vivo en esa localidad” sería

en Quintana Roo. Dennis A. García, “Carteles desaparecen a empleados federales a quienes confunden con agentes encubiertos”, *La Jornada*, 6 de agosto de 2018.

³⁵ “Mexico’s Prosperity Masks Deep Rot”, *The Wall Street Journal*, 7 de junio de 2011, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303657404576361921816035118>; además de haber sido jefe de policía en la ciudad de Kansas, Missouri, subinspector de análisis criminal de Nueva York y jefe de la policía de la ciudad de San José California (1976-1991), Joseph D. McNamara tuvo una trayectoria académica destacada en las universidades de Harvard y Stanford, así como de California, en Berkeley.

también “acribillado junto a su hijo” el 7 de julio de ese mismo año.³⁶

Sin duda, el aumento de los homicidios aparentemente relacionados con el crimen organizado y de los atentados contra funcionarios, policías y militares, ya sea como respuesta defensiva a la acción del gobierno federal o como consecuencia de *vendettas* asociadas a la infiltración y cooptación institucional, ofrecían ya claros indicios del tamaño del desafío de seguridad heredado por la administración de Peña Nieto. Pero la ola, sin precedente, de asesinatos de políticos y candidatos que acompañó la elección presidencial de 2018 obliga a reflexionar no sólo sobre la magnitud, sino sobre las implicaciones del asedio, por no decir cerco, que en diferentes rincones del país el narcotráfico y el crimen organizado han impuesto a las instituciones del Estado. Como ocurrió en Colombia durante las últimas décadas del siglo pasado, echando a veces mano de una violencia brutal y, en otras, de la corrupción, las organizaciones criminales han dejado ver su capacidad para comprometer, cooptar o doblegar la institucionalidad.

Bastan unos cuantos números para dar cuenta de esta encrucijada. En el contexto de la elección presidencial (septiembre 2017 al 1 de julio de 2018), 152 políticos fueron ultimados, 48 de éstos eran candidatos a puestos de elección popular y para finales de agosto, fecha en que oficialmente se dio por terminado el proceso electoral, 168 políticos habían sido asesinados.³⁷ La contundente victoria electoral del partido Morena

³⁶ Lucy Sosa, “El último policía de Valle”, en Alejandro Almazán, Daniela Rea y Emiliano Ruiz Parra (eds.), *Romper el silencio. 22 gritos contra la censura*, México, Brigada Cultural, 2017, pp. 13-23.

³⁷ Según el registro de la consultora Etellekt, los meses más violentos fueron mayo y junio, lo que subraya el peso de la competencia político-electoral. Entre los políticos asesinados después de la elección del 1 de julio, están: Enrique Equihua (PAN), quien había contendido por la regiduría en Teretán, Michoacán, muerto el 24 de julio de 2018; Eliseo Delgado, quien había sido electo presidente municipal de Buena Vista Michoacán, ultimado el 20 de julio de 2018, y Zenón Cocula (Morena), quien en la

y su candidato a la presidencia no logró detener esta oleada de violencia. Según el indicador de violencia política de la consultora Etelect, en el periodo de la transición, es decir, entre la elección del 1 de julio y el inicio de la administración de Andrés Manuel López Obrador, el 1 de diciembre de 2018, no sólo cuarenta políticos fueron asesinados –incluidos dos alcaldes de Puebla y Michoacán, pertenecientes al Partido Verde Ecologista de México y a Morena), y dos regidores en Jalisco y uno más en Colima, uno del Partido de la Revolución Democrática, PRD, y dos de Morena)–, sino 13 más fueron secuestrados.³⁸ Y en los cuarenta primeros días de la nueva administración, diez políticos más fueron asesinados (siete de Morena, uno del Partido Acción Nacional y dos del PRI) en Oaxaca, Coahuila y Chiapas. La lista de políticos asesinados incluye seis alcaldes, 20 exalcaldes, 20 candidatos, 15 dirigentes partidistas, seis excandidatos, 38 militantes, 26 otros (regidores, regidores electos, síndicos, exfuncionarios y alcaldes electos). Guerrero y Oaxaca encabezan la lista con 26 y 24 políticos asesinados, respectivamente, seguidos por Puebla y Michoacán, con 15 cada uno, Estado de México con 12 y Veracruz con diez.³⁹ Es cierto que, con 3400 candidatos compitiendo por cargos de elección popular, los políticos asesinados representan apenas el 6% de dicho universo. Aun así, días antes de la votación, la violencia político-electoral obligó al presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), Lorenzo Córdova, a subrayar que los procesos comiciales se habían insertado en un

última elección había contendido para regidor por Tlaquepaque, Jalisco, también asesinado el 20 de julio de 2018. Erika de la Luz, “Cierra proceso electoral; 168 políticos asesinados”, *Excélsior*, 29 de agosto de 2018; Beatriz Mojica García, “Elecciones y violencia”, *El Universal*, 8 de junio de 2018.

³⁸ Además de los cuarenta políticos asesinados, 24 familiares de políticos también perdieron la vida en hechos violentos. Erika de la Luz, “Transición deja 40 políticos asesinados”, *Excélsior*, 3 de diciembre de 2018.

³⁹ Alicia Pereda y Juan Carlos Zavala, “Van 10 políticos y un activista asesinados en actual sexenio”, *El Universal*, 10 de enero de 2019. Cabe mencionarse que en la nota citada se consigna asimismo el asesinato de 16 activistas.

“contexto de violencia que ya estaba ahí, el año pasado, con independencia de las elecciones”, pero también a reconocer que estos sucesos habían marcado 2017 como uno de los años “más violentos de la historia del país”.⁴⁰

En mayo de 2018, en una breve visita a México, apenas tres meses antes de su muerte, el ex secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, llamó la atención sobre las implicaciones de la violencia criminal para la democracia. Además de hacer patente su preocupación por una competencia electoral que tenía ya lugar con “altos niveles de violencia y crimen organizado” y mencionar los numerosos políticos, candidatos y familiares de actores políticos que habían sido blanco de agresiones, amenazas y asesinatos, el también miembro activo de la Comisión Global sobre Política de Drogas advirtió de la amenaza que la violencia criminal representa para las instituciones democráticas y para la democracia misma.⁴¹ Las consecuencias adversas de la prohibición y de este tipo de políticas para la democracia habían también sido señaladas en la citada misiva que McNamara había enviado pocos años atrás al *Wall Street Journal*. Además de aludir a los “vastos réditos de la prohibición” –cuyo margen de utilidad calculaba en 17 000%– o a la corrupción de oficiales y funcionarios públicos por la vía de la transferencia de estas rentas ilegales, el jefe de policía alertó sobre cómo la violencia entre organizaciones criminales había puesto en vilo a comunidades enteras. McNamara defendió la regulación mucho antes que otros altos funcionarios y exjefes de Estado, incluidos expresidentes mexicanos, se sumaran a la causa de la regulación, e incluso legalización, de los estupefacientes que hoy encabeza la Comisión Global de Drogas.⁴²

⁴⁰ Abraham Nava, “Matan a 523 políticos en proceso electoral, 152 eran candidatos o precandidatos”, *Excélsior*, 11 de julio de 2018.

⁴¹ Aurora Zepeda y Tania Rosas, “Violencia somete a la democracia: Annan”, *Excélsior*, 24 de mayo de 2018.

⁴² “Mexico’s Prosperity Masks Deep Rot”, art. cit. Además de haber sido jefe de policía en la ciudad de Kansas (Missouri), subinspector de análisis criminal de Nueva York y jefe de la policía de la ciudad de San José

Al término de la administración de Peña Nieto, a las miles y miles de víctimas de la violencia criminal, a los cientos de funcionarios, policías, militares y políticos asesinados en la ola que tiñó de rojo la elección de 2018, había que agregar el secuestro, desaparición o asesinato despiadado de periodistas, ministros de culto, médicos y activistas. Aunque difícilmente puede pensarse que todos estos homicidios y sucesos trágicos se deben a una misma causa, todo indica que estos actores han padecido de manera especial los efectos de la violencia criminal. En efecto, en virtud de las actividades propias de su profesión, periodistas, médicos, activistas y sacerdotes han sido especialmente vulnerables a la violencia criminal y político-criminal. Si bien la vulnerabilidad de médicos y sacerdotes apenas ha sido advertida, no ha ocurrido así con comunicadores y activistas. En efecto, en el ocaso del sexenio de Peña Nieto, el asesinato continuo de periodistas prendió por igual las alarmas de organizaciones internacionales y de asociaciones de comunicadores.

Entre el año 2000 y el cierre del gobierno de Peña Nieto, al menos 140 periodistas habían sido asesinados en México. Al terminar el sexenio la cifra había alcanzado los 47 comunicadores muertos y 25 desaparecidos.⁴³ Estos hechos habían llevado ya a la ONU a identificar a México, junto con Afganistán, como uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo. En ese mismo periodo, más de 700 periodistas

California (1976-1991) Joseph D McNamara tuvo una trayectoria académica destacada en las universidades de Harvard y Stanford y de California, en Berkeley. Las referencias a las declaraciones de McNamara se encuentran en “Mexico’s Prosperity Masks Deep Rot”, *The Wall Street Journal*, 7 de junio de 2011, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303657404576361921816035118>

⁴³ La cifra documentada por Artículo 19 abarca a 22 periodistas asesinados bajo el gobierno de Fox, 48 con Calderón y 47 durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. ARTICLE 19 México, *Facebook*, 19 de noviembre de 2018, <https://www.facebook.com/Articulo19/photos/a.571162446278686/2061682957226620/?type=1&theater>; véase también Mariluz Roldán, “Desde 2000, 140 periodistas asesinados, dice la CNDH”, *El Universal*, 30 de octubre de 2018.

y activistas habían buscado ya la protección del mecanismo especial que la Secretaría de Gobernación (Segob) había establecido justo con ese propósito.⁴⁴

A la advertencia de la ONU sobre los riesgos del periodismo en México, se sumó la denuncia de organizaciones internacionales como el Comité para la Protección de Periodistas, Reporteros Sin Fronteras y ARTICLE 19, entre otras, acerca de la extrema vulnerabilidad de los comunicadores ante el poder, ya sea del crimen organizado o de políticos o empresarios.⁴⁵ Sin embargo, las advertencias sobre el peligro que representa la delincuencia organizada para esta profesión –al amenazar y convencer a periodistas de desistirse de investigar o, más grave aún, al cooptar y tomar el control de la difusión de noticias en muchos rincones del país– no sólo no lograron detener el avance de una censura a punta de balas, sino tampoco el torrente de muertes de comunicadores en un país en el que, como subraya la columnista Paula Mónaco, “los periodistas asesinados... ya no son noticia, ni a nivel local ni para la prensa internacional”.⁴⁶ En efecto, en

⁴⁴ Fabiola Martínez, “Sigue en ascenso la cifra de periodistas protegidos, ya son 556, asegura Campa”, *La Jornada*, 16 de julio de 2017; Dennis A. García, “CNDH: violencia a periodistas llevará a naufragio social”, *El Universal*, 19 de noviembre de 2017.

⁴⁵ Las historias reunidas en Alejandro Almazán, Daniela Rea y Emiliano Ruiz Parra (eds.), *Romper el silencio. 22 gritos contra la censura*, México, Brigada Cultural, 2017, como las 389 agresiones contra periodistas documentadas, sólo en la primera mitad de 2018, por Artículo 19 son una muestra tangible de las condiciones extremas en las que los periodistas son obligados a trabajar, y en muchos casos a esconderse o huir luego de publicar un reportaje o nota de investigación. Para las declaraciones de Fernando Garea Baragaño, presidente de la agencia española EFE, véase Horacio Jiménez, “Ataques de políticos, igual a balas del crimen: presidente de EFE”, *El Universal*, 16 de enero de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/ataques-de-politicos-igual-balas-del-crimen-presidente-de-efe>.

⁴⁶ Paula Mónaco Felipe, “Corren tiempos oscuros para el periodismo mexicano”, *The New York Times*, 11 de febrero de 2019, <https://www.nytimes.com/es/2019/02/11/espanol/opinion/periodistas-asesinados-mexico.html>

las primeras semanas de 2019, el asesinato de los periodistas Rafael Murúa, en Baja California, y Jesús Ramos Rodríguez, en Tabasco, dos estados sacudidos por la presencia de organizaciones criminales, algunas con nexos con el entramado político, no sólo permitió advertir la sombra del crimen organizado, sino el total desamparo de los comunicadores.⁴⁷ Para el verano de ese mismo año, los homicidios de otros cuatro periodistas, Rogelio Barragán, director del portal Guerrero al Instante, en Morelos; Jorge Celestino Ruiz, en Xalapa, Veracruz; Edgar Nava, en Zihuatanejo, y Neyith Condes Jaramillo –quien al dirigir el portal El Observatorio del Sur, del Estado de México. Había denunciado extorsiones a manos de la Familia Michoacana–, elevaron a 11 la cifra de comunicadores asesinados en 2019. La imparable oleada de atentados contra periodistas y medios de comunicación, que a finales de julio de 2019 también incluyó un ataque con bombas molotov a la redacción del diario *El Monitor de Parral*, en Hidalgo del Parral, Chihuahua, obligó Jan Jarab, representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en México, a

⁴⁷ Como muchos otros periodistas, en 2017, Rafael Murúa comenzó a recibir mensajes intimidatorios de un sujeto presuntamente vinculado a la delincuencia organizada, que además de exigirle retirar un artículo, lo presionaba para publicar notas denunciando a la marina (Semar). Murúa no sólo hizo público el hostigamiento y las amenazas, sino que buscó la custodia del organismo de protección del gobierno para periodistas y defensores de derechos humanos. Además de ejercer la autocensura, se ausentó por un tiempo de Mulegé, su municipio. Tras regresar, en octubre de 2018, retomar el proyecto Radiokashana, y publicar una nota crítica del presidente municipal, volvió a denunciar amenazas. Rafael Murúa desapareció y su cuerpo fue encontrado el 20 de enero en la carretera Santa Rosalía-San Ignacio, en Baja California. “Rafael Murúa, el primer periodista asesinado en México en 2019”, *BBC Mundo*, 22 de enero de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46954952>; Horacio Jiménez, “Balas políticas, peligrosas como las del crimen”, *El Universal*, 16 de enero de 2019; Sonia Corona, “Asesinado un periodista en Tabasco, el segundo en México en 2019”, *El País*, 12 de febrero de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/02/09/mexico/1549746962_264248.html; Paula Mónaco Felipe, art. cit.

entregar al nuevo gobierno de López Obrador un informe con 104 recomendaciones.⁴⁸

Junto con los activistas –más de cuarenta asesinados desde 2006, cinco de ellos apenas en 2019– los ministros de culto no han corrido con mejor suerte.⁴⁹ Desde 2013, en los albores de la crisis de las autodefensas en Michoacán, cuando la Conferencia del Episcopado Mexicano denunció la indefensión, ilegalidad y terror en que vivían comunidades como Apatzingán –localidad en donde la diócesis había do-

⁴⁸ Las cifras de periodistas asesinados varían en función de la definición amplia o acotada de periodista y comunicador que se utilice. A finales de agosto de 2019, Aaron Mastache, titular de Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, reconoció que en los primeros nueve meses de la administración de López Obrador, 15 periodistas y 24 defensores fueron asesinados. La CNDH estimaba que, de 2000 a finales de agosto de 2019, 153 periodistas habían sido asesinados y 21 comunicadores, desaparecidos. En términos de activistas, entre 2006 y agosto de 2019, la CNDH estimó un total de 46 asesinados y seis desaparecidos. El reporte *Diagnóstico del mecanismo de protección a defensores de derechos humanos y periodistas* llamó a dar prioridad a las causas que generan la violencia contra defensores y comunicadores, a dar reconocimiento público a la labor de los comunicadores, a monitorear periódicamente el cumplimiento de las recomendaciones. Emir Olivares Alonso, “Se compromete el gobierno a reforzar protección a periodistas”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2019; Emir Olivares Alonso, “Denuncian a autoridades por revictimizar a comunicadores”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2019; Teresa Moreno, “Condena ONU homicidio de tres periodistas”, *El Universal*, 6 de agosto de 2019.

⁴⁹ En octubre de 2017, en la presentación del estudio sobre el cumplimiento de los pronunciamientos de la CNDH en materia de agresiones a personas defensoras de los derechos humanos, el quinto vistorador de esa institución, Edgard Corzo Sosa, se refirió a 36 activistas asesinados desde 2006. En las primeras semanas de 2019, cinco activistas fueron asesinados. Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “ONU-DH condena asesinato del defensor de derechos humanos Óscar Cazorla en Oaxaca”, México, 12 de febrero de 2019, http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1227:onu-dh-condena-asesinato-del-defensor-de-derechos-humanos-oscar-cazorla-en-oaxaca&Itemid=265 ; Emir Olivares Alonso, “De 2006 a la fecha suman 36 activistas asesinados en México”, *La Jornada*, 5 de octubre de 2018; César Martínez, “Suman cinco activistas asesinados”, *Reforma*, 12 de febrero de 2019.

cumentado 920 asesinatos a manos del crimen organizado— hasta las polémicas iniciativas del obispo Salvador Rangel Mendoza, de la diócesis de Chilpancingo-Chilapa, encaminadas a reducir la violencia y a proteger comunidades de la sierra de Guerrero, la Iglesia católica ha sido también un actor protagónico en la crisis de inseguridad y violencia en México.⁵⁰

Aunque puede no haber un nexo lógico necesario entre el papel que han desempeñado figuras eclesíásticas y el número de sacerdotes asesinados, lo cierto es que su presencia en las comunidades más recónditas los ha dejado expuestos o en medio de los circuitos criminales y las dinámicas violentas.⁵¹ De ahí que no resulte extraño que, en octubre de 2017, Franco Coppola, nuncio apostólico en México, llamara la atención sobre la situación anómala de México, que sin estar en una guerra declarada, padecía una de las mayores cifras de homicidios en el mundo, situación que, desde luego, había afectado ya a la Iglesia católica. Más aún, de acuerdo con los datos de la Agencia Fides y del Centro Católico Multimedial (CCM), la violencia contra el clero había aumentado en los últimos años y ello se había reflejado en varias víctimas de plagio (delito que suele no ser denunciado por temor a po-

⁵⁰ “Mexico’s Peña Nieto faces ‘failed state’ in Michoacán”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 10 de enero de 2014; Carlos Arrieta y Astrid Rivera, “Hallan sin vida a cura; van 25 en el sexenio”, *El Universal*, 26 de agosto de 2018; Ernesto Martínez Ellorriaga, “Encuentran muerto a cura desaparecido en Michoacán”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2018; “América / México - Entre los países que no viven en guerra declarada, México posee el mayor número de homicidios de todo el mundo”, Agencia Fides, 10 de octubre de 2017, <http://www.fides.org/es/news/63040>; Juan Pablo Reyes, “México lidera la lista de muertes de curas”, *Excelsior*, 29 de diciembre de 2017; “Especiales del CCM. Evaluación del sexenio 2012-2018. Veintiséis sacerdotes asesinados”, Centro Católico Multimedial, 2018, <http://ccm.org.mx/2018/12/reporte-sacerdotes-20>

⁵¹ Eugenio Weigend y David Pérez Esparza, “Should Mexico adopt permissive gun policies? Lessons from the us”, *Mexican Law Review*, 2019, núm. 2, pp. 27-53; “Mexico’s Peña Nieto...”, art. cit.; C. Arrieta y A. Rivera, art. cit.; E. Martínez, art. cit.

ner en peligro la vida de los secuestrados) y cuarenta religiosos católicos asesinados en el periodo 2005-2017. El estudio elaborado por la Unidad de Investigaciones del CCM para el periodo 2012-2018 da cuenta de 26 sacerdotes y “agentes de evangelización asesinados”, incluidos dos sacerdotes de las diócesis de Zamora, en Michoacán, y de Ciudad Victoria, en Tamaulipas. Luego de desaparecer, respectivamente, en diciembre de 2012 y noviembre de 2013, el paradero de ambos permanece incierto. Buena parte de estos hechos se han concentrado en entidades claramente azotadas por la violencia criminal, entre los que destacan Guerrero, Michoacán, Estado de México, Veracruz, Chihuahua y Tamaulipas.⁵²

Desde luego que este análisis está lejos de ser exhaustivo y que sin investigaciones cuidadosas de cada asesinato es imposible llegar a conclusiones definitivas. Sin embargo, a la luz de lo hasta aquí expuesto, podemos aventurar dos. La primera apunta a que en determinados casos la violencia criminal pareciera comportarse con ciertas lógicas. Y si ello es cierto, la segunda conclusión nos llevaría a sostener que ciertos grupos, ciertos actores, parecen ser más vulnerables que otros.

LAS DIMENSIONES INTERNA Y EXTERNA DE LA CRISIS HUMANITARIA

Las explicaciones sobre las causas y la naturaleza de la crisis son numerosas, pero pueden resumirse en dos grandes vertientes: las que tienen que ver con la dimensión interna y las que aluden al entorno externo de la inseguridad. En efecto, entre los factores que contribuyeron a profundizar la crisis humanitaria en México, habría que destacar, por un lado, la

⁵² En agosto de 2019 el sacerdote católico Jesús Martín Guzmán Vega fue apuñalado y asesinado en una parroquia en la zona rural de Matamoros, Tamaulipas. El asesinato ocurrió a pocos días de que el prelado denunciara a policías estatales por el uso excesivo de la fuerza en contra de un hombre. Julia Leduc, “Asesinan a puñaladas a sacerdote en Matamoros”, *La Jornada*, 24 de agosto de 2019.

incapacidad del gobierno de Enrique Peña Nieto para enfrentar con éxito los retos de la inseguridad y contener la espiral de violencia y, por el otro, la extrema vulnerabilidad de México frente a Estados Unidos, tanto en términos de la ilimitada disponibilidad de armas provenientes del vecino país, de la insaciable demanda de drogas ilícitas del mercado estadounidense o de las constantes presiones para asegurar el acatamiento de las prioridades antinarcóticos de Washington. A continuación se tratará de mostrar cómo, al paso del tiempo, estas vulnerabilidades fueron reduciendo de manera significativa el margen de maniobra del gobierno mexicano para hacer frente a la crisis.

La dimensión interna

Al inicio de su gobierno, Enrique Peña Nieto anticipó un cambio importante en las políticas de seguridad que, en el periodo inmediato, habían desencadenado una “guerra contra el narcotráfico”. De entrada, la nueva administración dejó ver un cambio importante en el discurso, apartándose de la lógica belicista y enfatizando, en cambio, la dimensión social de la inseguridad y un compromiso con la prevención del delito. Se anunciaron entonces una serie de iniciativas cuyo propósito era dotar al nuevo gobierno con los elementos e instrumentos necesarios para hacer frente a la inseguridad. Tres grandes iniciativas estuvieron en el centro de la propuesta de seguridad de Enrique Peña Nieto: a) la recentralización de las decisiones en materia de seguridad en la Segob y la consecuente desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública (ssp), b) la decisión de crear una nueva fuerza pública, la gendarmería y c) la reorganización de las policías estatales y municipales bajo la figura de un mando único.

A la vuelta de seis años el resultado fue poco menos que catastrófico. En efecto, al evaluar el programa de seguridad del gobierno de Peña Nieto, en función de estos objetivos, el fracaso de las políticas de seguridad se hace más que evidente.

De las tres iniciativas, sólo la recentralización de las decisiones y responsabilidades en la Segob se cumpliría como estaba previsto. La propuesta de la gendarmería terminó reducida a una división de la PF. La iniciativa del mando único naufragó en medio de una verdadera anarquía policial, mientras que la fuga del Chapo Guzmán del penal del Altiplano cuestionaría de tajo la lógica de la centralización de las decisiones y responsabilidades en la Segob.

Al terminar el periodo de Peña Nieto, no sólo el proyecto de la gendarmería no se concretaría, sino que la creación de la División de Gendarmería en la PF no se traduciría en un aumento importante de los efectivos totales de esta corporación.⁵³ En todo el sexenio de Peña Nieto, apenas se sumaron 400 elementos a la PF para formar una fuerza de 37 331 policías.⁵⁴ Con menos de 40 000 elementos, permaneció muy lejos del horizonte de los 200 000 elementos que diversos expertos han estimado como mínimo indispensable para un territorio de dos millones de kilómetros cuadrados.⁵⁵

En lo que se refiere a la propuesta del mando único, la imposibilidad de asegurar la mayoría calificada en el Senado

⁵³ Al terminar el sexenio de Peña Nieto, la División de Gendarmería de la Policía Federal tendría formación policial y un complemento de formación militar, pero sólo contaría con 5 000 elementos civiles. Álvaro Vizcaíno, “Alternativas a la Guardia Nacional”, *Nexos*, 3 diciembre de 2018, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137>

⁵⁴ Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno 2017-2018*, México, 2018, <https://www.gob.mx/epn/articulos/sexto-informe-de-gobierno-173378?idiom=es> (consulta de febrero de 2019)

⁵⁵ Las estimaciones parten de comparaciones básicas, incluidas las coberturas de policía de países como España y Colombia. En el primero, con un territorio de 504 000 kilómetros cuadrados y dos policías nacionales, el gobierno cuenta con una fuerza de más de 150 000 elementos. Mientras tanto, los efectivos de la Policía Nacional de Colombia, que entre 2009 y 2018 aumentaron en 15%, alcanzan un total de 174 968 elementos (personal uniformado y no uniformado). Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, p. 377, nota al pie de página 277; República de Colombia, Policía Nacional, “Informe de gestión 2018”, <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/2018.pdf>

para conseguir la aprobación de cambios a la Constitución –en especial al artículo 115, relativo al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados– empujó al gobierno de Peña Nieto a recurrir a diversos métodos, incluida la amenaza de retención de participaciones federales, para empujar de facto el modelo del mando único. Éste se adoptó en algunos estados, incluidos Guerrero, Morelos y Veracruz, a veces bajo el impacto de estas presiones y, en ocasiones, también de conformidad con las decisiones de sus gobernadores. De este modo, en Guerrero, para finales de 2017, de un total de 81 municipios, incluido Acapulco, 53 se habían sumado al mando único, mientras que en Morelos, con excepción de la capital, el gobierno estatal logró firmar un convenio con 33 ayuntamientos. En Michoacán, seguramente la intervención federal abrió el camino a la adopción del mando único, en mayo de 2014, por la gran mayoría de los municipios de la entidad: 108 de 111. Ese mismo año, el gobernador de Veracruz, Javier Duarte, anunciaba también una nueva policía estatal, la Fuerza Civil Veracruz. Gracias en parte a los cambios introducidos en estos estados, en diciembre de 2017, hacia el final del sexenio, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública presumía que en más del 70% de los municipios del país, es decir en 1773 de 2469, se había establecido ya el mando único.

Importa también anotar que, como sucedió en sexenios anteriores, al frente de muchos de estos mandos estuvieron figuras militares. Sin embargo, al igual que en experiencias previas, ello no parece haber afectado gran cosa el estado lamentable, por no decir catastrófico, en el que se mantuvieron las corporaciones policiales locales y estatales. Según el diagnóstico que entregó en 2018, al cierre de la administración, Álvaro Vizcaíno Zamora, todavía secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, más de la mitad de los municipios del país aparecían sin policía o con agencias de policía de menos de diez elementos y sólo 413 contaban con

corporaciones de más de 50 efectivos.⁵⁶ En términos prácticos, la situación de las corporaciones estatales no era mejor. En sus esfuerzos por definir los parámetros básicos de un índice de desarrollo policial, la organización Causa en Común se topó con un escenario de verdadero subdesarrollo policial. El estudio dejó ver cómo en 26 de las 32 entidades federativas sencillamente no existían academias de policía, que veinte corporaciones estatales no contaban con criterios públicamente establecidos para definir el perfil de cargos y mandos, y que por lo menos 13 estados carecían de leyes que definiesen con precisión las prestaciones mínimas de los policías. A todo esto, se sumaba una situación generalizada de claro incumplimiento de los lineamientos de certificación. En efecto, en 31 de 32 entidades federativas, mandos y elementos que no contaban con controles de confianza vigentes permanecían en las filas de sus corporaciones.⁵⁷

La debilidad institucional de las policías municipales y estatales en México había sido ya identificada como uno de los problemas fundamentales de la seguridad en el país, sin embargo, la fuga de Joaquín Guzmán Loera del penal del Altiplano en julio de 2015 cuestionaría de raíz la estrategia

⁵⁶ Al cierre de la administración de Peña Nieto, 651 municipios del país no tenían policía propia, es decir, en 26.4% de los municipios no existe policía y en 661 municipios, 25% del total, la policía local cuenta con menos de diez elementos. A. Vizcaíno, *art. cit.*

⁵⁷ Como nos recuerda David Blanc, en 1995, gracias a la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la expedición de la ley general que estableció las bases de su coordinación, la responsabilidad de los tres órdenes de gobierno en materia de carrera policial fue por primera vez reconocida. En ese entonces, el objetivo era limitado y se refería básicamente a homologar los procesos de ingreso, formación, permanencia, desarrollo, promoción y separación del servicio de todos los policías. Catorce años después, en 2009, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGNSP) estableció los lineamientos para un modelo policial homologado. Con base en esquemas de formación, promoción y profesionalización, certificación, régimen disciplinario, prestaciones, etc., se intentó establecer un piso común para el desarrollo policial. David Blanc, “Indepol: la medida del subdesarrollo policial en México”, *Nexos*, 20 de noviembre de 2017, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=293#ftn3>

de Peña Nieto y, sobre todo, la lógica que llevó a la centralización de las decisiones y responsabilidades de seguridad en la Segob. No tiene sentido detenerse en los detalles de dicha recentralización, pero vale la pena reparar en un último dato, que ofrece una imagen tangible de las vulnerabilidades heredadas de la administración de Peña Nieto: el volumen de armas confiscadas. La reducción drástica en el número de armas decomisadas no sólo se suma a la lista de fracasos del gobierno peñista, sino que es un factor que repercute de manera directa en la incidencia y los umbrales de violencia. Si se observan las cifras en las últimas administraciones, encontramos que en la de Fox (2000-2006) el total de armas de fuego confiscadas fue de 37 385, mientras que en el siguiente sexenio aumentó 437%. En efecto, durante el gobierno de Calderón, fueron decomisadas 163 420 armas de fuego. En contraste, información de la Sedena y del V Informe de Gobierno de Peña Nieto deja ver un desplome en este indicador, al caer a 46 494 armas confiscadas en el penúltimo año de su administración.⁵⁸ Como se apuntó, el decomiso total de armas no sólo tiene importancia porque incide en la capacidad de fuego de las organizaciones criminales, sino porque influye de manera importante en las dinámicas violentas. Es sumamente revelador observar, por ejemplo, que mientras en los sesenta apenas 15% de los homicidios se perpetraban con armas de fuego, dicha proporción aumentó a 20%, en 1997, y a 39%, en 2007, y casi se duplicó diez años después, para alcanzar más del 67% del total de homicidios registrados en México, en 2017. Según datos del INEGI, en 2018 la proporción de homicidios relacionados con armas de fuego había concentrado ya 70% del total nacional.⁵⁹ La cifra correspondiente para la Ciudad

⁵⁸ “Cartel capabilities will increase in Mexico”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 de septiembre de 2016; Rafael López, “En tres sexenios decomisan 247 299 armas al narco”, *Milenio*, 24 de enero de 2018.

⁵⁹ Aunque las cifras varían, según las fuentes que se consulten, resulta innegable la tendencia hacia un aumento vertiginoso de los homicidios asociados a armas de fuego en México. Véase, entre otros, David Pérez Esparza y Eugenio Weigand, “The illegal flow of firearms from the United

de México durante una ola de asesinatos en julio y agosto de 2019 fue de 56.58% del total de homicidios dolosos registrados en esos meses.⁶⁰

La dimensión externa

Mientras en el ámbito interno la disponibilidad de armas y la incontenible demanda de drogas —exacerbada, a su vez, por la epidemia de consumo de opiáceos en Estados Unidos— propició una reconfiguración de poder en favor de las organizaciones criminales, las presiones de Estados Unidos, en particular los constantes pedidos de extradición de delincuentes y narcotraficantes, no hicieron sino fragmentar y enardecer la competencia criminal, y limitar enormemente la posibilidad de impulsar esquemas de estabilización y contención de la violencia.⁶¹ Como en Colombia, la demanda de entregar a líderes del narcotráfico para ser juzgados en cortes estadounidenses no sólo ha marcado las relaciones entre México y Estados Unidos en materia de narcotráfico, sino que ha sido un detonador de la fragmentación y competencia violenta entre las organizaciones del tráfico de drogas. En 2012, la entonces directora de la Drug Enforcement Administration (DEA), celebró la cooperación que Estados Unidos y México habían mantenido en materia de narcotráfico y se refirió a los más de 500 delincuentes extraditados a su

States into Mexico: A state-level trafficking propensity analysis”, *Journal of Trafficking, Organized Crime and Security* (2015), núm. 2, pp. 115-125; Inegi, “Datos preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios”, *op. cit.*; Yani Limberopulos Fernández, “Homicidios con armas de fuego: contraste de fuentes”, *Nexos*, 10 de abril de 2017, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=99>

⁶⁰ G. Jiménez, art. cit.

⁶¹ Romain Le Cour Grandmaison *et al.*, “No more opium for the masses. From the US Fentanyl Boom to the Mexican Opium Crisis”, *Noria*, 10 de febrero de 2019, <https://www.noria-research.com/no-more-opium-for-the-masses/>

país durante las administraciones panistas de Vicente Fox y de Felipe Calderón. Aunque las extradiciones de nacionales mexicanos continuaron y alcanzaron un total de 440 para el periodo 2010-2015, la llegada de Peña Nieto parecía amenazar con interrumpir esta tendencia. En efecto, mientras su administración demandaba reciprocidad y señalaba con preocupación que Estados Unidos, en ese mismo periodo, sólo hubiese entregado a 81 delincuentes reclamados por México, Washington lamentaba que las extradiciones de México bajo el gobierno priista hubiesen caído en más de 50%.⁶²

La huida de Joaquín “El Chapo” Guzmán Loera, líder del cartel de Sinaloa del penal del Altiplano en julio de 2015 daría un giro a las relaciones entre México y Estados Unidos y volvería a poner en el centro el tema de la extradición. En efecto, en menos de un año, en mayo de 2016, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) autorizaría la extradición del Chapo y en enero de 2018, ya en vísperas de la toma de posesión del presidente Donald Trump, con el fin de contener la crisis y recuperar el control sobre la relación bilateral, la PGR y la SRE anunciaron que, agotadas las instancias legales

⁶² Durante los ocho años de gobierno de Álvaro Uribe, el gobierno colombiano entregó a las autoridades estadounidenses más de 1100 ciudadanos colombianos. Sin embargo, en 2008, la extradición en paquete de 14 líderes paramilitares desató un acalorado debate en torno a las implicaciones de la extradición para la justicia colombiana y la impunidad por delitos graves contra los derechos humanos. Más de dos décadas de extradición habían dejado ver con una claridad llana las prioridades de Washington: los delitos de droga imperarían sobre las violaciones graves de derechos humanos, incluidos los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, la Suprema Corte de Justicia de Colombia resolvió que no podría proceder la extradición por delitos de drogas cuando ello pudiera vulnerar los derechos de las víctimas o resultase en impunidad por delitos de lesa humanidad. En México, durante la administración Vicente Fox, fueron extraditados 219 nacionales mexicanos a Estados Unidos y la cifra en los años del gobierno de Felipe Calderón rebasó los 300. “Colombian and Mexican Extradition norms will diverge”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 9 de octubre de 2015.

nacionales, se habían cumplido los requisitos establecidos por el tratado bilateral de extradición.

Las demandas y expectativas de extradición de Washington se han reflejado en la estrategia de seguridad seguida por sucesivos gobiernos mexicanos. Las listas de objetivos prioritarios que claramente obedecen a la misma lógica se han convertido en una pieza clave de dicha estrategia. En efecto, una vez capturados, estos objetivos de “alto valor” o blancos prioritarios estarán seguramente en la lista de delincuentes solicitados por Estados Unidos para su extradición.

En septiembre de 2018, en su sexto y último informe de gobierno, el presidente Peña Nieto anunció una victoria aún parcial, pero no por ello menos significativa: la captura y neutralización de 110 de los 122 objetivos prioritarios identificados como los delincuentes de mayor peligro para México. Aunque no sabemos cuántas de estas capturas se originaron en las listas de extradición provenientes de Washington, lo que sí sabemos es que la detención de la inmensa mayoría de los blancos prioritarios no se tradujo en una reducción tangible de la violencia y la inseguridad que hoy afectan a buena parte del territorio mexicano.⁶³

En efecto, la recaptura del Chapo Guzmán permitiría al gobierno de Peña Nieto anunciar con bombo y platillo los 110 objetivos prioritarios neutralizados, pero en modo algu-

⁶³ Los nombres de los 95 objetivos capturados y los 14 líderes muertos en enfrentamientos entre delincuentes y autoridades han sido divulgados gracias a un litigio en materia de transparencia y acceso a la información del diario *El País*. Las bajas y capturas han afectado de manera especial a los Zetas, con 28 miembros detenidos y cinco caídos, y al cartel de Sinaloa, con 21 miembros detenidos y tres abatidos. Sin embargo, en la lista de objetivos prioritarios figuran aún dos nombres sobresalientes: Ismael “Mayo” Zambada, posible sucesor del Chapo en el cartel de Sinaloa, y Nemesio Oseguera, el Mencho, líder de un cartel en pleno ascenso: el Jalisco Nueva Generación (CJNG). Zorayda Gallegos, “Los nombres de los 95 objetivos capturados y los 14 asesinados en enfrentamientos entre delincuentes y autoridades”, *El País*, 18 de julio de 2018; Victoria Dittmar, “Los capos capturados durante el gobierno de Peña Nieto en México”, *Insight Crime*, 24 de septiembre de 2018.

no clamar victoria sobre las dinámicas violentas que amenazaban ya con superar las marcas de homicidios establecidas anteriormente por la administración de Calderón. Las secuelas del traslado del Chapo a Ciudad Juárez y de su entrega a las autoridades estadounidenses, en enero de 2017, dejaron al descubierto los signos ominosos de estos logros. En efecto, como había sido el caso con otras capturas y extradiciones, la entrega del Chapo desataría una guerra sin cuartel por la sucesión del liderazgo en el cartel de Sinaloa, con reverberaciones en diferentes regiones y estados del país. Para el verano de 2018, las dinámicas violentas y sus manifestaciones cruentas obligarían al general David Petraeus, de visita en México, a advertir que sin esfuerzos significativos para establecer y consolidar capacidades de inteligencia y de justicia incorruptibles, la estrategia de “decapitación” de objetivos prioritarios estaría destinada al fracaso.⁶⁴

Lo que el general Petraeus no tuvo a bien recordar fue la conclusión a la que desde los veinte llegaron expertos y criminólogos estadounidenses sobre la imposibilidad de construir instituciones de policía y justicia blindadas e incorruptibles en un contexto dominado por la prohibición y por la presencia de pujantes economías ilícitas. Para entonces, Renato Sales Heredia, comisionado nacional de Seguridad, reconocía que el cartel de Sinaloa se habría “fragmentado”..., pero permanecía “poderosísimo”, y a su sombra había surgido ya otra formidable organización: el cartel Jalisco Nueva Generación. De este modo, Sales Heredia llamó la atención sobre la dimensión externa de la crisis de seguridad y de violencia en México. En su opinión, no era un tema que podía reducirse a “policías y ladrones” e insistió en la necesidad de entender que “hay factores internos y externos que provocaron el aumento de la violencia”. Además de la fragmentación del cartel de Sinaloa, se refirió al flujo de armas, a la crisis de opiáceos en Estados Unidos y a las más de 64 000 muertes registradas

⁶⁴ Jorge Ramos, “Los jefes de las bandas fueron reemplazados: extitular de la CIA”, *Excélsior*, 16 de agosto de 2018, p. 1.

en el vecino país por sobredosis de heroína y fentanilo.⁶⁵ Y como muchos otros expertos, vio en la “prohibición de la venta de opiáceos sin receta en Estados Unidos” uno de los principales catalizadores que había contribuido a “desatar una guerra por la producción y tráfico de heroína y opioides sintéticos desde México”. De ahí que, en su opinión, ésta fuese una problemática vinculada a contextos sociológicos, económicos, políticos y geopolíticos.⁶⁶

En efecto, la imposición repentina de mayores restricciones a la prescripción de opiáceos legales en Estados Unidos, como la oxycodona, y la ausencia de programas de tratamiento para una población que ya está en condiciones de adicción abrirían una enorme ventana de oportunidad a abastecedores de heroína ilegal, incluidas las organizaciones criminales mexicanas, que de inmediato buscaron cubrir la demanda de cerca de dos millones de adictos.⁶⁷ Pero si los márgenes de

⁶⁵ El fentanilo es una droga extremadamente potente y rentable que parece haberse convertido en el nuevo giro de los carteles mexicanos, en especial del cartel Jalisco Nueva Generación. Ya sea a partir de la producción en laboratorios propios o mediante abastos chinos, las organizaciones criminales mexicanas han incursionado ya en este mercado al detectar el potencial generado por la crisis de opioides en Estados Unidos. Con base en algunos decomisos, se ha podido detectar la intención de algunas organizaciones de vender fentanilo en pastillas presentadas como oxycodona. Azam Ahmed, “Drug That Killed Prince is Making Mexican Cartels Richer, US, Says”, *The New York Times*, 9 de junio de 2016, <https://www.nytimes.com/2016/06/10/world/americas/drug-that-killed-prince-making-mexican-cartels-richer-us-says.html>

⁶⁶ “La violencia en México, entre la guerra de carteles y la ‘paradoja de las drogas’”, *El Clarín*, 19 de enero de 2018, https://www.clarin.com/mundo/mexico-envuelta-peor-espiral-violencia-ultimos-20-anos_0_BlitjqqJHf.html; Ignacio Alzaga, “Aumento de delitos en México, por tormenta perfecta, afirma Sales”, *Milenio*, 25 de abril de 2018; Dennis A. García, “Sales: record de homicidios, por factores internos y externos”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2018.

⁶⁷ Según Juan Ramón de la Fuente, en Estados Unidos se prescriben 650 000 recetas de opioides al día y muchas más dosis se consiguen en el mercado negro. Entre las principales variedades, destacan la metadona, la codeína y el fentanilo. Juan Ramón de la Fuente, “Las dos guerras”, *El Universal*, 29 de mayo de 2017.

ganancia de la heroína eran de por sí formidables –ya que de un estimado de 6000 dólares por kilogramo en México o en Colombia, exportado a Estados Unidos, el precio podía elevarse a 80000 dólares–, los márgenes de utilidad del fentanilo –una droga sintética que, a diferencia de la amapola, se produce en laboratorios– rebasaron todas las expectativas. Según algunas estimaciones, un kilogramo de fentanilo comprado en China por aproximadamente 5000 dólares, al mezclarlo con otros insumos, como talco o cafeína, puede llegar a rendir hasta 24 kg y cada uno puede venderse en el equivalente de un kilogramo de heroína, lo que da un margen de ganancia total de hasta dos millones de dólares.⁶⁸

Desde 2015, las autoridades estadounidenses han advertido sobre una epidemia de abuso de fentanilo y han observado una relación entre decomisos (creciente disponibilidad de esta droga) y sobredosis y muertes. Entre finales de 2013 y finales de 2014 más de 70 000 estadounidenses murieron debido a sobredosis de esta sustancia y su consumo ha sido interpretado como evidencia de una epidemia de adicción generada por analgésicos legalmente prescritos. En 2015, esta dependencia de opiáceos cobró la vida de 33 000 personas en Estados Unidos (aproximadamente 90-91 al día) y se calculaban cerca de dos millones de adictos de estas sustancias en Estados Unidos.⁶⁹

Aunque la epidemia de abuso de opiáceos ha sido la fase más trágica y visible del consumo de drogas en Estados Unidos, integra un mercado que incluye a 30.2 millones de

⁶⁸ Desde 2015, las autoridades estadounidenses han advertido sobre una epidemia de abuso de fentanilo y han observado una relación entre decomisos (creciente disponibilidad de esta droga) y sobredosis y muertes. Las agencias de seguridad han encontrado ciertos paralelos entre los patrones de distribución de heroína y los de fentanilo. Azam Ahmed, *art. cit.*; Azam Ahmed, “Drug That Killed Prince...”, *art. cit.*

⁶⁹ Michael D. Shear y Abby Goodnough, “Trump Plans to Declare Opioid Epidemic a National Emergency”, *The New York Times*, 10 de agosto de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/10/us/politics/opioid-trump-emergency.html>

usuarios crónicos (es decir, que hayan consumido un estupefaciente cuatro o más veces en el último mes) en por lo menos cuatro grandes segmentos: marihuana, cocaína, metanfetaminas y heroína. Como ocurrió en décadas anteriores, en los últimos años se han observado cambios en las preferencias de los consumidores y epidemias que explican los cambios y volúmenes de consumo. Entre 2006 y 2016, el consumo de cocaína, la droga que estuvo en la cúspide de la moda en las últimas décadas del siglo pasado, se redujo considerablemente de 40% a 16% del volumen total. Sin duda, la cocaína ha sido sustituida por la marihuana como la droga preferida de los estadounidenses. Y si bien hoy se produce legalmente en varios estados de la Unión Americana, esto no ocurre con la heroína o la metanfetamina, cuyos volúmenes de consumo se incrementaron en 45% y 43% respectivamente. En ambos mercados, cuyo valor ha sido estimado en 70 000 millones de dólares, desde luego figuran las organizaciones criminales mexicanas y parecen seguir teniendo una participación importante en el abastecimiento ilegal de marihuana en aquellos estados en donde el producto no ha sido aún legalizado. Para dar una idea del poder de atracción que ejerce el mercado ilegal de drogas para las organizaciones criminales mexicanas y, desde luego, de otros países, baste mencionar que sólo en 2016 los consumidores estadounidenses erogaron cerca de 146 000 millones de dólares en estas cuatro sustancias ilícitas.⁷⁰

No se puede terminar de analizar las dimensiones externas de la seguridad sin abordar el tema de las armas. La vecindad con el mayor productor y el más grande exportador e importador de armamento sería suficiente para explicar la vulnerabilidad de México en este sentido. En efecto, no sólo los cambios en las regulaciones y leyes de armas de fuego estadounidenses, sino también las operaciones encubiertas

⁷⁰ Gregory Midgette *et al.*, *What America's Users Spend on Illegal Drugs, 2006-2016*, RAND Corporation, 2019, [https://www.rand.org/pubs/research_ch_reports/RR3140.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3140.html)

desplegadas por Washington, concretamente el operativo Rápido y Furioso, vigente entre 2006 y 2011, han tenido un claro impacto en los niveles de violencia registrados en el sur de la frontera entre México y Estados Unidos.⁷¹

En las últimas décadas, dos cambios en la legislación de armas y en la política regulatoria correspondiente en el vecino del norte aumentarían de manera significativa la oferta y disponibilidad (producción más importaciones) de armas en Estados Unidos y la consecuente vulnerabilidad de México al tráfico ilegal de éstas desde ese país. El primer cambio se refiere a la expiración en 2004 de la prohibición que desde 1994 había impedido la venta de armas de asalto. El segundo fue resultado de la entrada en vigor al año siguiente, en octubre de 2005, de la legislación para la protección del comercio legal de armas, la Protection of Lawful Commerce in Arms Act (PLCAA), que redujo el espectro de posibles demandas legales en contra de la industria de armamento en Estados Unidos.⁷² Estos cambios en la legislación difícilmente podrían explicarse sin tomar en cuenta el poder e intenso cabildeo desplegado por la National Rifle Association (NRA), el *lobby* de armas en Estados Unidos.

Es cierto que el peso de la segunda enmienda y la enunciación del derecho del “pueblo” a poseer y portar armas ha

⁷¹ La lógica detrás de este operativo era seguir la pista desde pequeños traficantes de armas hasta la cima de los carteles de drogas, sin embargo, la pérdida de cientos de armas y el asesinato de un agente de la Patrulla Fronteriza darían la razón a quienes habían alertado sobre el riesgo de pérdida de control de la operación. En 2007, cuando los gobiernos de ambos países reconocieron que las armas de fuego, muchas estadounidenses, habían agravado la violencia en México, un informe de la us Government Accountability Office (GAO) reportaría que 70% de las armas confiscadas en México y rastreadas por la AFT habían salido de armerías en Estados Unidos. “Cartel capabilities will increase in Mexico”, art. cit.

⁷² E. Weigend y D. Pérez Esparza, *op. cit.*; David Copel, “The Protection of Lawful Commerce in Arms Act: Facts and Policy”, *The Washington Post*, 24 de mayo de 2016, https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2016/05/24/the-protection-of-lawful-commerce-in-arms-act-facts-and-policy/?noredirect=on&utm_term=.575bd4140c2b

sido un factor fundamental en una cultura permisiva al respecto. Pero también lo es que la NRA ha desempeñado un papel fundamental en la interpretación y ampliación del significado de este derecho. Además de erigirse en el baluarte de la segunda enmienda, en las últimas cuatro décadas ha sido un poderoso propulsor de leyes y medidas que han ampliado considerablemente el margen de acción de los proveedores de armamento. Desde los límites impuestos en 1996 a la investigación en el Center for Diseases Control and Prevention en temas de salud relacionados con la violencia armada, o la enmienda introducida en 2003 por el congresista republicano Todd Tiahrt, que prohibió a la Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF) revelar información sobre rastreos de armas, hasta la expiración en 2004 de la legislación sobre armas de asalto y la promulgación, un año después, de la PLCAA, el peso de las campañas de este *lobby* ha sido evidente.⁷³

El impacto combinado de estas medidas se reflejaría casi de inmediato en la producción y disponibilidad de armas en Estados Unidos. En efecto, en sólo una década, entre 1993 y 2013, el volumen prevaleciente de armas en Estados Unidos (producción y disponibilidad) aumentó de ocho millones de unidades a cerca de 14 millones.⁷⁴

Este volumen permite explicar que Estados Unidos hoy concentre el 42% del total mundial de armas en posesión de civiles y que, de acuerdo con estimaciones del Pew Research Center, 31% de los adultos de ese país posean un arma. Aunque las encuestas más recientes apuntan a un creciente apoyo a medidas de control de armas, no debe sorprender que el aumento descomunal en la oferta –conjuntamente con legislaciones que en 45 estados de la Unión Americana per-

⁷³ D. Copel, art. cit.; E. Weigend y D. Pérez Esparza, *op. cit.*

⁷⁴ David Pérez Esparza, “Firearms trafficking in Mexico. The impact on crime, violence and human rights”, ponencia presentada en el seminario “El papel y responsabilidad de las fuerzas armadas y federales en la crisis de seguridad”, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales y Open Society Justice Initiative, 9 de febrero de 2017.

miten alguna forma de portación de armas y que en 27 autorizan su uso cuando una persona considera que su vida está en peligro—, tuviese consecuencias significativas en México.⁷⁵ Si bien la tendencia no ha seguido una trayectoria uniforme, como apuntamos antes, desde finales de la década de los noventa el aumento en los homicidios relacionados con armas de fuego en México resulta innegable.

El impacto de estas políticas al otro lado de la frontera de Estados Unidos con México no es difícil de imaginar. Aunque la mayor disponibilidad de armas no explica, por sí misma, la aparición y auge de organizaciones criminales violentas, no puede entenderse la intensificación de la cruenta competencia criminal sin tomar en cuenta los cambios que han tenido lugar en el mercado de armas de Estados Unidos. De hecho, los estudios que han analizado y comparado los umbrales de violencia observados en la frontera entre México y aquel país dejan ver contrastes importantes del lado de México. Por ejemplo, para el periodo 2004-2006, los municipios mexicanos al sur de California, en donde la prohibición de armas de asalto se mantuvo gracias a la promulgación de leyes locales restrictivas, arrojaron tasas de homicidio 40% más bajas que los municipios al otro lado de la frontera con Arizona y Texas, en donde la prohibición fue desmantelada.⁷⁶

Ello permite explicar que, en 2007, los gobiernos de México y Estados Unidos reconocieran conjuntamente que las armas de fuego, muchas de origen estadounidense, habían azuzado la violencia del narcotráfico en México.⁷⁷ La ilimitada disponibilidad de armas en el mercado del país vecino,

⁷⁵ “¿Cuál es el impacto de la venta de armas en Estados Unidos en la violencia en México?”, *Nexos*, 30 de agosto de 2011, <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=3382>; Barney Jopson y John Burn-Murdoch, “us gun ownership: a deadly love affair”, *The Financial Times*, 6 de octubre de 2017, <https://www.ft.com/content/ec6ad756-a915-11e7-93c5-648314d2c72c>; Oxford Analytica, “Cartel capabilities will increase in Mexico”, art. cit.; D. Pérez Esparza y E. Weigend, *op. cit.*

⁷⁶ *Loc. cit.*

⁷⁷ “Cartel capabilities will increase in Mexico”, art. cit.

al igual que los cambios en los ciclos de demanda de drogas ilícitas en Estados Unidos, han estado detrás de los enormes desafíos que México ha enfrentado en las últimas décadas. En efecto, la naturaleza de la problemática de su seguridad se ha visto definida, en buena medida, por la geografía. Más allá de sus propias dinámicas y desafíos, lo cierto es que la vulnerabilidad de México a los cambios en las decisiones y políticas de Washington en materia de control de drogas y seguridad ha sido extrema. Éste ha sido claramente el caso, ya sea que se considere el impacto en la organización y valor del mercado ilícito de drogas en México de decisiones como la creación de la South Florida Task Force, a principios de los ochenta, y el consecuente desvío del flujo de cocaína a territorio mexicano o bien, tres décadas más tarde, la suspensión impuesta por el presidente Obama a la oferta de opioides legales. La influencia de los cambios en la regulación de la venta de armas en Estados Unidos sobre la capacidad de fuego de las organizaciones criminales tampoco es, en modo alguno, descartable.

REFLEXIONES FINALES

Todo lo expuesto quiere decir que la arquitectura institucional que México necesita no responde precisamente a sus propias necesidades y dinámicas de seguridad, sino a la suma de sus desafíos internos y de las amenazas externas y transnacionales que emanan de su vecindad con el mayor consumidor de drogas ilícitas y el mercado más laxo de armas de fuego.

Si en la ecuación de seguridad de México el factor estadounidense ha tenido un peso decisivo, su problemática sin duda se ha agravado ante la falta de comprensión de sus orígenes y sus causas entre quienes han tenido en sus manos las decisiones. Tan nociva como la incapacidad de sucesivos gobiernos para analizar y discernir las causas de la violencia y la inseguridad ha sido la tendencia de la clase política a politi-

zar su discusión. Aunque en materia de seguridad los dilemas han sido la nota característica de las últimas décadas y han obligado a sucesivos gobiernos a elegir entre opciones igualmente costosas, sería imposible negar que la impericia y la politización han contribuido a profundizar la crisis.

Pero el vuelco violento de México es una historia que no se entiende sin tomar en cuenta la poca o nula atención que la discusión sobre la transición a la democracia prestó al tema de la seguridad y del Estado. Durante largos años, ya décadas, no sólo esta discusión y la literatura que la acompañó ignoraron estas problemáticas, sino que, apostando a la lógica del sistema pluralista autorregulado, eludió la relación entre régimen democrático y Estado. En la práctica esto llevó a asimilar al Estado a la idea del régimen y hacer de la política y la democracia una y la misma cosa. Y como bien apunta Foweraker,⁷⁸ una vez que estos análisis tendieron a amalgamar Estado y régimen, y política y democracia, perdieron de vista las relaciones de poder que continuaron tejiéndose y reproduciéndose en las entretelas del régimen, y desde luego también su impacto en el alcance y la eficacia de la democracia.

Esto no quiere decir que la reflexión sobre cómo construir paso a paso una democracia, o la discusión sobre cómo transformar al país poco a poco, y la inquietud ante el riesgo de retrocesos no fuesen importantes. Desde luego que la preocupación por apuntalar y profundizar el sistema democrático que la sociedad mexicana había logrado conquistar era oportuna y legítima. Pero la ausencia de una reflexión más profunda sobre la trama de las dinámicas y relaciones de poder que se gestaban detrás de estos procesos tiene particular relevancia porque coincidió con un momento crítico en la historia del país. Es claro que no es fácil discernir todos los factores y dimensiones de la crisis de seguridad y de violencia que hoy cimbran a México, pero poco hace falta para reconocer que la falta de atención a la relación entre Estado y democracia, y a las sinuosas relaciones de poder detrás de estas

⁷⁸ Foweraker, *op. cit.*

dinámicas, se tradujo en una incapacidad total para percartarnos de la embestida del narcotráfico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUDELO, Juan Esteban, “Carlos Fuentes habló para Cartagena”, *El Mundo*, 29 de enero de 2012, <https://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?idx=192030>
- AGÜERO, Felipe, *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1995.
- AHMED, Azam, “Drug That Killed Prince is Making Mexican Cartels Richer, US, Says”, *The New York Times*, 9 de junio de 2016, <https://www.nytimes.com/2016/06/10/world/americas/drug-that-killed-prince-is-making-mexican-cartels-richer-us-says.html>
- ALMAZÁN, Alejandro, Daniela REA y Emiliano RUIZ PARRA (eds.), *Romper el silencio. 22 gritos contra la censura*, México, Brigada Cultural, 2017.
- ALZAGA, Ignacio, “Aumento de delitos en México, por tormenta perfecta, afirma Sales”, *Milenio*, 25 de abril de 2018.
- ALZAGA, Ignacio, “En 2017 van más militares muertos que en todo 2016”, *Milenio*, 6 de septiembre de 2017.
- ALZAGA, Ignacio, “En sexenio anterior, 190 militares desaparecidos”, *Milenio*, 31 de diciembre de 2018.
- ÁNGEL, Arturo, “Sexenio de Peña Nieto cerró con 14% más homicidios que el de Felipe Calderón”, *Animal Político*, 21 de diciembre de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/12/homicidios-sexenio-epn/>
- “América/México - Entre los países que no viven en guerra declarada, México posee el mayor número de homicidios de todo el mundo”, Agencia Fides, 10 de octubre de 2017, <http://www.fides.org/es/news/63040>.
- ARRIETA, Carlos, “Se fue con la bandera nacional sobre el ataúd”, *El Universal*, 28 de enero de 2019.

- ARRIETA, Carlos y Astrid RIVERA, “Hallan sin vida a cura; van 25 en el sexenio”, *El Universal*, 26 de agosto de 2018
- ARTICLE 19 México, *Facebook*, 19 de noviembre de 2018, <https://www.facebook.com/Articulo19/photos/a.571162446278686/2061682957226620/?type=1&theater>
- BARANDA, Antonio, “Pega violencia a los policías”, *Reforma*, 31 de julio de 2018.
- BELTRÁN DEL RÍO, Pascual, “Quién condena los ataques contra las fuerzas armadas?”, *Excélsior*, 28 de septiembre de 2018
- BLANC, David, “Indepol: la medida del subdesarrollo policial en México”, *Nexos*, 20 de noviembre de 2017, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=293#ftn3>
- CAMARENA, Salvador, “Al menos 52 muertos en el ataque a un casino en Monterrey”, *El País*, 26 de agosto de 2011.
- CAMPOS GARZA, Luciano, “A siete años del ataque al Casino Royale, hay averiguaciones contra exfuncionarios... y ninguno procesado”, *Proceso*, 24 de agosto de 2018.
- “Carlos Fuentes in conversation with Juan Gabriel Vázquez and Santiago Gamboa”, *Hay Player*, 27 de enero de 2012, <https://www.hayfestival.com/p-4220-carlos-fuentes-in-conversation-with-juan-gabriel-vasquez-and-santiago-gamboa.aspx?skinid=16>
- “Cartel capabilities will increase in Mexico”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 de septiembre de 2016.
- CASTILLO GARCÍA, Gustavo, “En 2017 murieron 561 policías, la cifra más alta en treinta años”, *La Jornada*, 24 de junio de 2018.
- CAWTHRA, Gavin y Robin LUCKHAM (eds.), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Londres, Zed Books, 2003.
- CHERNICK, Marc, “The dynamics of Colombia’s three-dimensional war”, *Conflict, Security & Development*, núm. 1 (2001), pp. 93-100.
- “Colombian and Mexican Extradition norms will diverge”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 9 de octubre de 2015.
- Consejo Nacional de Población, “Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 2016-2050”, <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-mexico-1950-2015-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>

- CORONA, Sonia, “Asesinado un periodista en Tabasco, el segundo en México en 2019”, *El País*, 12 de febrero de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/02/09/mexico/1549746962_264248.html
- CORREA-CABRERA, Guadalupe, *Los Zetas inc*, Austin, University of Texas Press, 2017.
- “¿Cuál es el impacto de la venta de armas en Estados Unidos en la violencia en México?”, *Nexos*, 30 de agosto de 2011, <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=3382>
- DANIEL ROSEN, Jonathan y Roberto ZEPEDA MARTÍNEZ, “La guerra contra el narcotráfico en México: Una guerra perdida”, *Reflexiones*, 2015, núm. 1, pp. 153-168.
- DITTMAR, Victoria, “Los capos capturados durante el gobierno de Peña Nieto en México”, *Insight Crime*, 24 de septiembre de 2018.
- “El asesinato del ‘número dos’ del PRI, vinculado a los ‘narcos’”, *El País*, 5 de octubre de 1994, https://elpais.com/diario/1994/10/05/portada/781311605_850215.html
- “El narco toma algunas estructuras políticas del país: Carlos Fuentes”, *Informador/mx*, 28 de enero de 2012, <https://www.informador.mx/Mexico/El-narco-toma-algunas-estructuras-politicas-del-pais-Carlos-Fuentes-20120128-0151.html>
- ESPARZA, David Pérez, “Firearms trafficking in Mexico. The impact on crime, violence and human rights”, ponencia presentada en el seminario “El papel y responsabilidad de las fuerzas armadas y federales en la crisis de seguridad”, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales y Open Society Justice Initiative, 9 de febrero de 2017.
- “Especiales del CCM. Evaluación del sexenio 2012-2018. Veintiséis sacerdotes asesinados”, Centro Católico Multimedial, 2018, <http://ccm.org.mx/2018/12/reporte-sacerdotes-20>
- ESPINO, Manuel, “Policías, blanco de criminales; han asesinado a 160 en el año”, *El Universal*, 26 de junio de 2018.
- FLOWERAKER, Joe, *Polity. Demystifying Democracy in Latin America and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 2018.
- FUENTE, Juan Ramón de la, “Las dos guerras”, *El Universal*, 29 de mayo de 2017.
- “Galán como inspiración”, *El Tiempo*, 18 de agosto de 2019.

- GALLEGOS, Zorayda, “Los nombres de los 95 objetivos capturados y los 14 asesinados en enfrentamientos entre delincuentes y autoridades”, *El País*, 18 de julio de 2018.
- GANBETTA, Diego, *Codes of the Underworld. How Criminals Communicate*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2009.
- GANBETTA, Diego, *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.
- GARCÍA, Dennis A., “Carteles desaparecen a empleados federales a quienes confunden con agentes encubiertos”, *La Jornada*, 6 de agosto de 2018.
- GARCÍA, Dennis A., “CNDH: violencia a periodistas llevará a naufragio social”, *El Universal*, 19 de noviembre de 2017.
- GARCÍA, Dennis A., “Sales: record de homicidios, por factores internos y externos”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2018.
- GARCÍA, Dennis A., “Suman 583 los agentes de la Policía Federal caídos en servicio durante los sexenios de Calderón y Peña Nieto”, *El Universal*, 3 de julio de 2018.
- “Guerrero: La batalla por la plaza”, *Proceso*, 28 diciembre, 2008, <https://www.proceso.com.mx/88479/guerrero-la-batalla-por-la-plaza>
- HUNTER, Wendy, *Eroding Military Influence in Brazil*, Chapel Hill y Londres, North Carolina Press, 1997.
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, “Síntesis de noticias”, 19 de septiembre de 2018, <http://www.innsz.mx/2018/Noticias/Sintesis19septiembre2018.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, “Datos preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios”, comunicado de prensa 347/19, 25 de julio de 2019, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018”, <https://inegi.org.mx/programas/envi-pe/2018/>
- JIMÉNEZ, Benito, “Consideran necesario contabilizar ejecuciones”, *Reforma*, 5 de enero de 2019.

- JIMÉNEZ, Benito, “Terminó Peña Nieto con 124 mil muertos”, *Reforma*, 22 de diciembre de 2018.
- JIMÉNEZ, Gerardo, “Ejecuciones directas, 78% de asesinatos”, *Excélsior*, 11 de septiembre de 2019.
- JIMÉNEZ, Horacio, “Ataques de políticos, igual a balas del crimen: presidente de EFE”, *El Universal*, 16 de enero de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/ataques-de-politicos-igual-balas-del-crimen-presidente-de-efe>
- JIMÉNEZ, Horacio, “Balas políticas, peligrosas como las del crimen”, *El Universal*, 16 de enero de 2019.
- JOPSON, Barney y BURN-MURDOCH, John, “US gun ownership: a deadly love affair”, *The Financial Times*, 6 de octubre de 2017, <https://www.ft.com/content/ec6ad756-a915-11e7-93c5-648314d2c72c>
- KARSTEDT, Susanne y Gary LAFREE, “Democracy, Crime, and Justice”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2006, núm. 1, pp. 6-23.
- KENNY, Paul y MÓNICA SERRANO (eds., con Arturo Sotomayor), *Mexico’s Security Failure: Collapse into Criminal Violence*, Londres y Nueva York, Routledge, 2011.
- KOPEL, David, “The Protection of Lawful Commerce in Arms Act: Facts and Policy”, *The Washington Post*, 24 de mayo de 2016, https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2016/05/24/the-protection-of-lawful-commerce-in-arms-act-facts-and-policy/?noredirect=on&utm_term=.575bd4140c2b
- “La violencia en México, entre la guerra de carteles y la ‘paradoja de las drogas’”, *El Clarín*, 19 de enero de 2018, https://www.clarin.com/mundo/mexico-envuelta-peor-espiral-violencia-ultimos-20-anos_0_BlitjgJHf.html
- “Las cifras del mal”, *Semana*, 23 de noviembre de 2013, <https://www.semana.com/nacion/articulo/cifras-de-atentados-victimas-de-escobar/365633-3>
- LE COUR GRANDMAISON, Romain *et al.*, “No more opium for the masses. From the US Fentanyl Boom to the Mexican Opium Crisis”, *Noria*, 10 de febrero de 2019, <https://www.noria-research.com/no-more-opium-for-the-masses/>

- LEDUC, Julia, “Asesinan a puñaladas a sacerdote en Matamoros”, *La Jornada*, 24 de agosto de 2019.
- LIMBEROPULOS FERNÁNDEZ, Yani, “Homicidios con armas de fuego: contraste de fuentes”, *Nexos*, 10 de abril de 2017, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=99>
- LÓPEZ, Rafael, “En tres sexenios decomisan 247 299 armas al narco”, *Milenio*, 24 de enero de 2018.
- LUCKHAM, Robin y Eboe HUTCHFUL, “Democratic and War-to-Peace Transitions and Security Sector Transformation in Africa”, en Alan Bryden y Funmi Olonisakin (eds.), *Security Sector Transformation in Africa*, Ginebra, DCAF, 2010.
- LUZ, Erika de la, “Cierra proceso electoral; 168 políticos asesinados”, *Excelsior*, 29 de agosto de 2018.
- LUZ, Erika de la, “Transición deja 40 políticos asesinados”, *Excelsior*, 3 de diciembre de 2018.
- MACFARLANE, S. Neil, “Democratization, Nationalism and Regional Security in the Southern Caucasus”, *Government and Opposition*, 32, (1997), pp. 399-420.
- MARTÍNEZ, César, “Suman cinco activistas asesinados”, *Reforma*, 12 de febrero de 2019.
- MARTÍNEZ, Fabiola, “Sigue en ascenso la cifra de periodistas protegidos, ya son 556, asegura Campa”, *La Jornada*, 16 de julio de 2017
- MARTÍNEZ, Fabiola, “Violencia del crimen organizado ya afecta las estadísticas de mortalidad del país”, *La Jornada*, 19 de septiembre de 2018, <https://www.jornada.com.mx/2018/09/19/politica/020n2pol>
- MARTÍNEZ ELLORRIAGA, Ernesto, “Encuentran muerto a cura desaparecido en Michoacán”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2018.
- “México se colombianizó’, asegura Carlos Fuentes”, *Excelsior*, 28 de enero de 2012, <https://www.excelsior.com.mx/2012/01/28/nacional/805877>
- “Mexico’s new government. Coming out swinging”, *The Economist*, 22 de diciembre de 2012, <https://www.economist.com/the-americas/2012/12/22/coming-out-swinging>
- “Mexico’s Peña Nieto faces ‘failed state’ in Michoacán”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 10 de enero de 2014

- “Mexico’s Prosperity Masks Deep Rot”, *The Wall Street Journal*, 7 de junio de 2011, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303657404576361921816035118>
- MIDGETTE, Gregory *et al.*, *What America’s Users Spend on Illegal Drugs, 2006-2016*, RAND Corporation, 2019, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3140.html
- MOJICA GARCÍA, Beatriz, “Elecciones y violencia”, *El Universal*, 8 de junio de 2018.
- MÓNACO FELIPE, Paula, “Corren tiempos oscuros para el periodismo mexicano”, *The New York Times*, 11 de febrero de 2019, <https://www.nytimes.com/es/2019/02/11/periodistas-asesinados-mexico/>
- MORENO, Teresa, “Condena ONU homicidio de tres periodistas”, *El Universal*, 6 de agosto de 2019.
- MUÉDANO, Marcos, “419 federales desaparecidos en once años”, *Excélsior*, 1 de abril de 2018
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, “ONU-DH condena asesinato del defensor de derechos humanos Óscar Cazorla en Oaxaca”, 12 de febrero de 2019, http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1227:onu-dh-condena-asesinato-del-defensor-de-derechos-humanos-oscar-cazorla-en-oaxaca&Itemid=265
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, “Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo”, julio de 2019, http://hchr.org.mx/images/doc_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf
- NAVA, Abraham, “Matan a 523 políticos en proceso electoral, 152 eran candidatos o precandidatos”, *Excélsior*, 11 de julio de 2018.
- NEIRA, Armando, “Luis Carlos Galán, un político superior”, *El Tiempo*, 18 de agosto de 2019.
- OLIVARES ALONSO, Emir, “De 2006 a la fecha suman 36 activistas asesinados en México”, *La Jornada*, 5 de octubre de 2018.
- OLIVARES ALONSO, Emir, “Denuncian a autoridades por revictimizar a comunicadores”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2019.

- OLIVARES ALONSO, Emir, “Se compromete el gobierno a reforzar protección a periodistas”, *La Jornada*, 27 de agosto de 2019.
- ORDAZ, Pablo, “Ocho muertos y un centenar de heridos en un ataque narcoterrorista en México”, *El País*, 17 de septiembre de 2008.
- PEÑA NIETO, Enrique, “Mexico’s moment”, *The Economist*, 21 de noviembre de 2012, <https://www.economist.com/news/21566314-enrique-pe%C3%B1a-nieto-mexicos-newly-elected-president-sets-out-his-priorities-mexicos-moment>;
- PEREDA, Alicia y Juan Carlos ZAVALA, “Van 10 políticos y un activista asesinados en actual sexenio”, *El Universal*, 10 de enero de 2019.
- PÉREZ ESPARZA, David y Eugenio WEIGEND, “The illegal flow of firearms from the United States into Mexico: A state-level trafficking propensity analysis”, *Journal of Trafficking, Organized Crime and Security* (2015), núm. 2, pp. 115-125.
- PION BERLIN, David, “Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina”, *Journal of Latin American Studies*, 23 (1991), pp. 543-571.
- Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno 2017-2018*, México, 2018, <https://www.gob.mx/epn/articulos/sesto-informe-de-gobierno-173378?idiom=es>
- “Priista admite culpa en crimen”, *El Tiempo*, 5 de octubre de 1994, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-230662>
- PUIG, Carlos, “Ruiz Massieu. El crimen perfecto”, *Nexos*, 1 de septiembre de 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=22345>
- “Rafael Murúa, el primer periodista asesinado en México en 2019”, BBC Mundo, 22 de enero de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46954952>
- RAMOS, Jorge, “Los jefes de las bandas fueron reemplazados: extitular de la CIA”, *Excelsior*, 16 de agosto de 2018.
- “Registro de policías asesinados”, Causa en Común <http://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/>
- República de Colombia, Policía Nacional, “Informe de gestión 2018”, <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargas/2018.pdf>

- REYES, Juan Pablo, “México lidera la lista de muertes de curas”, *Excelsior*, 29 de diciembre de 2017.
- ROBERTS, Adam, “Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians?”, *Survival* (2010), núm. 3, pp. 115-135.
- ROBERTS, Adam, “The Civilian in Modern War”, en Hew Strachan y Sibyllle Scheipers, *The Changing Character of War*, Oxford University Press, 2011, pp. 357-380.
- ROBERTS, Adam, “The Civilian in Modern War”, *Yearbook of International Humanitarian Law* (2009), vol. 12, pp. 13-51.
- RODRÍGUEZ DALVARD, Dominique, “ ‘La realidad es más que cualquier libro’: Carlos Fuentes”, *El Tiempo*, 27 de enero de 2012, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11016683>
- RODRÍGUEZ, Karla y Dante DE LA VEGA, “Militares mueren bajo fuego del crimen”, *El Universal*, 28 de enero de 2019.
- RODRÍGUEZ, Karla y Dante DE LA VEGA, “Militares mueren bajo fuego del crimen”, *El Universal*, 28 de enero de 2019.
- ROEL, Santiago, “Semáforo delictivo nacional”, Semáforo Delictivo <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-delictivo-nacional-0>
- ROLDÁN, Mariluz, “Desde 2000, 140 periodistas asesinados, dice la CNDH”, *El Universal*, 30 de octubre de 2018.
- RUGGIERO, Vincenzo, *Crime and Markets*, Oxford, University Press, 2000.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia delictiva del fuero común, metodología anterior”, <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia delictiva del fuero común, nueva metodología”, <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>
- Semáforo Delictivo, “Semáforo de ejecuciones”, <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-de-ejecuciones>
- SERRANO, Mónica, “Mexico: A Humanitarian Crisis in the Making”, en Wil Pansters, Ben Smith y Peter Watt (eds.), *The Other Side*

- of the Drug War: Human Rights, the Public Sphere, and Justice in Contemporary Mexico*, Oxford, Routledge, 2018.
- SERRANO, Mónica, “States of Violence. State-crime relations in Mexico”, en Wil G. Pansters (ed.), *Violence, Coercion and State Making in Twentieth Century Mexico*, Stanford, Stanford University Press, 2012.
- SERRANO, Mónica, “Transnational Organised Crime and International Security: Business as Usual?”, en Mats Berdal y Mónica Serrano (eds.), *Transnational Organised Crime and International Security: Business as Usual?*, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 2002, pp. 13-36.
- SHEAR, Michael D. y Abby GOODNOUGH, “Trump Plans to Declare Opioid Epidemic a National Emergency”, *The New York Times*, 10 de agosto de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/10/us/politics/opioid-trump-emergency.html>
- SOSA, Lucy, “El último policía de Valle”, en Alejandro Almazán, Daniela Rea y Emiliano Ruiz Parra (eds.), *Romper el silencio. 22 gritos contra la censura*, México, Brigada Cultural, 2017.
- “Suman 207 policías asesinados”, *Excélsior*, 31 de julio de 2018.
- TAYLOR, Ian, “Liberal Markets and the Republic of Europe: Contextualizing the Growth of Transnational Organized Crime”, en Mats Berdal y Mónica Serrano (eds.), *Transnational Organized Crime and International Security. Business as Usual?*, Boulder, Lynne Rienner, 2002.
- TORRES, Miguel Ángel (coord.), *Historia de las adicciones en la España contemporánea*, Gobierno de España, 2009.
- VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013.
- VIZCAÍNO, Álvaro, “Alternativas a la Guardia Nacional”, *Nexos*, 3 diciembre de 2018, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137>
- WEIGEND, Eugenio y David PÉREZ ESPARZA, “Should Mexico adopt permissive gun policies? Lessons from the us”, *Mexican Law Review*, 2019, núm. 2, pp. 27-53.
- WHITEHEAD, Laurence, *Democratization, Theory and Experience*, Oxford, University Press, 2002.

ZAVERUCHA, Jorge, “The Degree of Military Political Autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian Transitions”, *Journal of Latin American Studies*, 25 (1993), pp. 283-299.

ZEPEDA, Aurora y Tania ROSAS, “Violencia sometete a la democracia: Annan”, *Excelsior*, 24 de mayo de 2018.

LA REFORMA ENERGÉTICA (2013-2014) A LA LUZ DE LA NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE LOS IMPACTOS SOCIALES DE LOS PROYECTOS

THE ENERGY REFORM (2013-2014) IN LIGHT OF THE NEW LEGISLATION ON THE SOCIAL IMPACTS OF PROJECTS

LA RÉFORME ÉNERGÉTIQUE (2013-2014) À LA LUMIÈRE DES NOUVELLES LOIS SUR LES EFFETS SOCIAUX DES GRANDS PROJETS

ISABELLE ROUSSEAU
El Colegio de México
irouss@colmex.mx

RESUMEN: En el marco de la reforma energética, en 2014, las leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica incluyeron herramientas para prevenir, mitigar o reparar los posibles daños que la presencia de la infraestructura de los megaproyectos del sector puede causar en las comunidades o los pueblos. Este esfuerzo de regulación de la gestión social de los proyectos responde a la promoción del desarrollo sostenible del sector, que combina tanto la seguridad energética del país (disponibilidad de productos energéticos a precios adecuados) como la gobernanza de los proyectos (otorgar certeza jurídica a las inversiones públicas o privadas, pero también proteger los derechos de las comunidades). Se analizarán aquí tanto las aportaciones de las nuevas normas como sus posibles deficiencias.

Palabras clave: conflictos sociales; regulación de la gestión social; proyectos energéticos; seguridad energética; gobernabilidad.

ABSTRACT: In the context of the 2014 energy reform, the laws on the hydrocarbon and the electricity sector included tools for preventing, mitigating or repairing the possible damage that the infrastructure of mega-projects relating to this sector may cause to communities. This effort to regulate the social impact of projects responds to the promotion of sustainable development by the sector, combining the country's energy security (availability of energy prod-

ucts at accessible prices) with governance of the projects (granting legal certainty to public and private investments, while protecting the rights of communities). This paper will analyze both the new regulations and their potential shortcomings.

Keywords: social conflicts, social impact and regulation, energy projects, energy security, governance.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: Dans le cadre de la réforme énergétique de 2014, les lois concernant les hydrocarbures et l'industrie électrique ont créé des outils pour éviter, atténuer ou réparer les dommages que l'infrastructure nécessaire aux mégaprojets dans ce secteur pourrait causer aux communautés ou aux villages. L'effort pour réglementer la gestion sociale des projets poursuit un développement soutenable qui puisse assurer la sécurité du pays en matière d'énergie (c'est à dire la disponibilité énergétique à des prix raisonnables) aussi bien que la gouvernance des projets (en offrant une certitude juridique aux investissements publics ou privés, tout en protégeant les droits des communautés). On analyse ici les avantages de ces nouvelles normes, ainsi que les inconvénients qu'elles risquent d'avoir.

Mots clefs: conflits sociaux; régulation, gestion sociale; projets énergétiques; sécurité énergétique; gouvernance.

Traducción de BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: junio de 2019
Fecha de aceptación: noviembre de 2019

Las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que fueron aprobadas a finales de diciembre de 2013¹ y las leyes reglamentarias emitidas el año siguiente² representaron un parteaguas en la historia del sector energético mexicano. La apertura de par en par de toda la cadena de valor de las dos industrias (eléctrica e hidrocarburos) a la inversión privada significó un cambio de paradigma que no tuvo equivalencia en un sector que creció a la sombra de procesos de nacionalización dotados de un alto valor simbólico (1938, para el petróleo; 1960, para la electricidad). Esta reforma significó el final de los dos monopolios de Estado –Petróleos Mexicanos (Pemex) y Comisión Federal de Electricidad (CFE)– y la creación de una industria petrolera y eléctrica que no se reduzca a esas dos empresas como únicos oferentes. Sin embargo, para evitar toda confusión, se especificó, en el caso de los hidrocarburos, que las reservas seguían perteneciendo de manera exclusiva a la nación.

La reforma puso el punto final a una larga serie de transformaciones institucionales de menor alcance que, desde finales de los años ochenta, las diversas administraciones habían impulsado en aras de modernizar el sector y ponerlo a tono con el proyecto financiero y económico de corte liberal que empezaba a predominar en el país.³ Sin embargo, por distintas razones, no tocaron las piezas fundamentales del sistema energético nacional. Eran más bien cambios cosméticos que, sin

¹ La reforma constitucional fue aprobada el 12 de diciembre y fue publicada posteriormente. Véase Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

² Las leyes secundarias fueron aprobadas el 12 de agosto de 2014. Se introdujeron nueve leyes y se modificaron catorce apartados de leyes en existencia.

³ También se trataba de ponerlo a tono con los principios rectores de estas dos industrias a nivel internacional.

embargo, no dejaban de tener efectos sobre el funcionamiento del sector.⁴ Cortando de manera tajante con este gradualismo, la reforma energética creó mecanismos e instituciones nuevos y ajustó otras piezas para propiciar la apertura de un sector hasta ese momento protegido. En este tenor, estableció dos criterios a fin de orientar objetivos, estrategias y operaciones en ambas industrias y empresas estatales: 1) la creación de valor (la búsqueda para maximizar el valor de cualquier actividad) en un ámbito de competitividad económica y comercial, 2) el desarrollo sostenible del sector (que genere las condiciones de su propia continuidad y provea un crecimiento económico beneficioso sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones).⁵ Basada en el segundo principio, la reforma va a otorgar un papel importante a los aspectos sociales y ambientales asociados a la presencia de infraestructura de los proyectos energéticos en las comunidades.⁶ Hasta el momento, ambos aspectos no estaban

⁴ Las administraciones anteriores buscaron reorganizar el andamiaje institucional del sector para simular un ámbito de mercado en industrias operando con una lógica de monopolio de Estado. Esto respondió a razones de índole político-electoral: preservar la estabilidad política y social en momentos en que los fundamentos del viejo régimen venían siendo atacados con la apertura de la economía, que encumbró la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como con la transición democrática. Sin contar con que a partir del 2000 predominaron los “gobiernos divididos”, es decir, que ningún partido tenía una mayoría suficiente para asegurar cambios constitucionales.

⁵ Pemex “tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano como su propietario, así como actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental, y procurar el mejoramiento de la productividad para maximizar la renta petrolera del Estado y contribuir con ello al desarrollo nacional”. Ley de Petróleos Mexicanos, 2014, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014, artículo 4, [https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355990& fecha=11/08/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355990&fecha=11/08/2014)

⁶ Por su lado, la Comisión Federal de Electricidad tiene como objetivo “el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y co-

vinculados a la creación de valor económico pero, además, solía considerárseles como obstáculos a la maximización del valor. En este nuevo contexto, la integración de lo social en la reforma energética de 2014 busca otorgar certeza jurídica a las partes, respetar los derechos humanos y generar un desarrollo acorde con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).⁷ En otros términos, la nueva legislación, enriquecida con una nueva regulación social, debería ayudar a que las empresas (públicas o privadas) obtuvieran la famosa “licencia social” para operar. Sin embargo, a la fecha, la implementación de la reforma no ha dado resultados del todo satisfactorios. Los conflictos no han disminuido de manera notable y el entendimiento entre las partes sigue siendo muy complicado.

En dicho contexto, este artículo se enfoca en estudiar la creación del dispositivo institucional establecido para atender los potenciales conflictos vinculados con la presencia de los proyectos de hidrocarburos o eléctricos en los pueblos y comunidades del país (Ley de Hidrocarburos y Ley de la Industria Eléctrica, de 2014), así como sus aportaciones y limitantes. La elección de este aspecto se debe a que el tema de

merciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano como su propietario. En la ejecución de su objeto, la CFE deberá actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad, y responsabilidad social y ambiental, procurando el mejoramiento de la productividad con sustentabilidad para minimizar los costos de la industria eléctrica en beneficio de la población y contribuir con ello al desarrollo nacional”. Ley de la Comisión Federal de Electricidad, 2014, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014, artículo 4, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355990&fecha=11/08/2014

⁷ En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, en septiembre de 2015, los Estados miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático, basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Vease Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2015, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

la regulación de los impactos sociales –a pesar de constituir una aportación institucional y normativa muy importante e innovadora en el país– no se ha beneficiado de la misma visibilidad mediática que el resto de la reforma energética. Se ha considerado como una cuestión secundaria por no pertenecer al *core business* del sector. Esto no deja de ser extraño a sabiendas de que los problemas sociales, así como los ambientales, representan uno de los nudos gordianos en el ramo: suelen frenar o detener el avance de los proyectos y, por lo tanto, ponen en riesgo la seguridad energética del país y la sustentabilidad de los proyectos, así como la gobernanza del sector, además de constituir uno de los ejes fundamentales que articulan la capacidad de promover un mejor desarrollo socioeconómico de las comunidades y un manejo eficiente de los proyectos energéticos. Como estos dos aspectos no suelen ajustarse de manera automática ni armónica en el sector de la energía, era necesario crear una regulación que ofrezca un marco de certidumbre y seguridad jurídica para las partes involucradas.

Nos proponemos aquí presentar el nuevo marco institucional y regulatorio en lo social creado a la luz de la reforma constitucional energética de 2013 y la legislación secundaria correspondiente, emitida en 2014, con la intención de analizar tanto sus aportaciones como sus deficiencias y limitantes. Las preguntas fundamentales que van a guiar este examen son las siguientes: ¿Hasta qué punto esta nueva legislación puede propiciar una gobernabilidad adecuada para la gestión social de los proyectos? ¿Cuáles son las aportaciones de este nuevo marco regulatorio y cuáles son sus limitantes? Finalmente, ¿qué mecanismos podrían propiciar mayor certeza jurídica, atenuar las asimetrías entre los diferentes actores y ofrecer mayor y mejor seguridad y sostenibilidad energética?

Para empezar, se ofrece una revisión de la coyuntura prevalente en cuestiones sociales en el momento de la reforma energética, así como los principales obstáculos a los que se ha enfrentado este cambio regulatorio.

LA NUEVA LEGISLACIÓN PARA REGULAR LOS IMPACTOS SOCIALES VINCULADOS CON LOS MEGAPROYECTOS ENERGÉTICOS

Propiciar mayor desarrollo industrial y económico, además de atender la seguridad energética, así como la sustentabilidad del sector, fueron algunos de los objetivos oficiales que justificaban la reforma y las medidas adoptadas en temas de energía. Al alentar el ingreso de promoventes en el sector, fue necesario diseñar mecanismos para prevenir y atender las posibles controversias de impacto socioambiental y regularización de la ocupación superficial de las tierras relacionadas con la presencia de infraestructura de gran calibre, propia de proyectos energéticos estatales o privados en municipios, comunidades y ejidos. Se crearon normas jurídicas que garantizan a los propietarios y usufructuarios de la tierra derechos mínimos y reparaciones justas y equitativas por las probables repercusiones ligadas a la infraestructura de megaproyectos. Al mismo tiempo, se buscaba garantizar a los promoventes la ausencia de conflictividad social para atraer inversiones.⁸ Se añadieron dos capítulos tanto a la Ley de Hidrocarburos como a la de Industria Eléctrica: uno dedicado al tema de la ocupación superficial y otro al impacto social y la mitigación de sus efectos. Los impactos ambientales no fueron incluidos en las nuevas leyes porque este segmento ya contaba con una regulación, la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), creada en 1996.⁹

¿Cómo surgió esta nueva legislación en el marco de la reforma energética? Si bien ambas industrias habían sido objeto de diagnósticos múltiples desde hace más de quince años, así como de propuestas de cambio, el tema de las externalidades sociales nunca había sido tomado en cuenta.

⁸ Véase Javier Zenteno *et al.*, “Impacto social y ocupación temporal”, *Energía a Debate*, 2016, núm. 74, p. 62.

⁹ La separación entre estas dos legislaciones, como lo veremos, impactará negativamente en la implementación de las herramientas para atender la problemática social.

Su creación y su diseño institucional fueron la aportación de un pequeño grupo dentro de la Secretaría de Energía (Sener), en el periodo 2012-2014, que se afanó en visibilizar la urgencia de atender una situación potencialmente explosiva.¹⁰ El conflicto que acompañó el proyecto Mareña Renovables a partir de 2012 estimuló al equipo de la Subsecretaría de Electricidad, a cargo de Lourdes Melgar, a tomar conciencia de la importancia del tema si se quería abrir de par en par las puertas del sector a la inversión privada.¹¹ ¿Cómo atraer a las empresas privadas para alcanzar la seguridad energética y, al mismo tiempo, incluir las demandas de las comunidades y poblaciones en donde se iban a desarrollar los proyectos, en particular, las relativas a posibles daños colaterales? ¿Cómo lograr que las empresas y las instituciones financieras que iban a arriesgar su capital tuvieran certeza sobre la construcción y la operación de los proyectos? En otras palabras, había que resolver la tensión entre diferentes responsabilidades y misiones del Estado: garantizar la seguridad energética (es decir, responder a la demanda), por un lado, y respetar y proteger los derechos de las comunidades y poblaciones donde se iban a desarrollar los proyectos, por el otro. Se trataba de buscar un balance aceptable entre los fines económicos (inversión rentable),

¹⁰ Fue producto de la tenacidad, en particular, de Lourdes Melgar –entonces subsecretaria de Electricidad en la Sener– que tuvo que enfrentar la situación cuando explotó el proyecto eólico Mareña Renovables.

¹¹ El proyecto Mareña Renovables, que se convirtió luego en Energía Eólica del Sur, pretendía construir una planta de energía eólica de 396 kW en Oaxaca y la infraestructura asociada en el área del istmo de Tehuantepec. El proyecto debía proveer energía a Fomento Económico Mexicano (FEMSA) bajo el marco legal del Programa de Autoabastecimiento. Con una inversión de 850 millones de dólares, el proyecto fue aprobado el 23 de noviembre de 2011 y el contrato, firmado el 23 de febrero de 2012. Sin embargo, el 11 de diciembre de 2015, el juez séptimo de Distrito en el estado de Oaxaca lo suspendió de manera definitiva a raíz de un amparo presentado por 1166 miembros del pueblo indígena binnizá (zapotecos) del istmo de Tehuantepec.

la seguridad energética a mediano y largo plazo, y la gobernabilidad.¹²

Hasta ese momento, las demandas sociales y las posibles repercusiones para las comunidades habían sido gestionadas de manera parcial y bastante oscura por Pemex y la CFE; en el fondo, las pérdidas en lo que respecta a los cuestiones monetarias y de productividad que esto representaba para ambas paraestatales corrían a cargo del presupuesto federal. Sin embargo, este esquema se veía complicado en el nuevo contexto. Las empresas productivas del Estado, sometidas a una fuerte competencia, y las empresas privadas difícilmente iban a aceptar la absorción de enormes pérdidas, producto de los conflictos sociales. Se constituyó entonces un pequeño equipo –primero en la Subsecretaría de Electricidad y luego en la Subsecretaría de Hidrocarburos– encargado de elaborar una propuesta para incluir el tema en las leyes secundarias. El anteproyecto fue discutido en el poder legislativo. En el marco del Pacto por México, tres partidos se pronunciaron de manera abierta, en particular, sobre el tema de las consultas indígenas.¹³ Tras su aprobación, este equipo

¹² Isabelle Rousseau, “La nueva regulación de la gestión social de los proyectos energéticos en México, seguridad, sustentabilidad y gobernabilidad”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (2017), núm. 230, pp. 197-220 .

¹³ Por un lado, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), bajo la batuta de la senadora Ninfa Salinas Sada, defendió con vigor la propuesta de la reforma energética y, por ende, de los nuevos artículos tocando los temas de impacto social y consulta indígena. Por otro, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se pronunciaron en contra, alegando que la reforma despojaría a campesinos, ejidatarios, indígenas o afroamericanos de sus propias tierras. Sin embargo, frente al peso del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el PVEM, las voces opositoras no tuvieron mayoría para anular la inclusión de los temas sociales en ambas leyes (de hidrocarburos y de la industria eléctrica). Véase Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LXII Legislatura, año II, tercer periodo extraordinario, vols. II, III, IV y VI.

diseñó el nuevo marco institucional y las diversas herramientas, para luego ponerlo en marcha.

Las nuevas piezas y reglas relativas a los impactos sociales se construyeron con base en antecedentes legales e institucionales en diversos campos. En efecto, desde los años noventa, y con más vigor a inicios del siglo XXI, se dieron cambios importantes en materia de derechos humanos y de derechos indígenas, así como en materia agraria. Esto propició la aparición de nuevos actores y nuevas demandas que la administración del presidente Ernesto Peña Nieto tuvo que incluir, buscando, por otro lado, respetar las mejores prácticas a nivel internacional en el tema energético. A continuación, se revisarán las transformaciones legales que surgieron en México desde inicios del siglo XXI respecto al tema de derechos humanos.

Los cambios en lo social antes de la reforma: una visión del contexto

En la Constitución

A raíz de la preparación y luego de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a inicios de los años noventa, los derechos humanos y, paralelamente, los derechos de los pueblos indígenas empezaron a adquirir relevancia en México.¹⁴ El gobierno de Carlos Salinas de

¹⁴ El 6 de junio de 1990, por decreto presidencial, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En un inicio, era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Así se pretendía redefinir las obligaciones y responsabilidades del Estado frente al individuo. Sin embargo, fue más que nada un elemento que buscaba proyectar la intención de un cambio de actitud del gobierno mexicano hacia los derechos humanos. En ese momento, dependían directamente de la presidencia de la República. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) adquiriría posteriormente mayor autonomía y rango constitucional. Isabelle Rousseau, *México: ¿Una revolución silenciosa? 1970-1995. Élite gubernamentales y proyecto de modernización*, México. Colmex, 2001, p. 361.

Gortari tenía que ofrecer señales a sus futuros socios comerciales de respeto y garantías a los derechos humanos. Además, con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 1 de enero de 1994, las exigencias de las comunidades indígenas tomaron fuerza y legitimidad, y las administraciones siguientes se esforzaron en proporcionar mayor atención a sus reclamos.¹⁵ Se tomaron, entonces, una serie de decisiones que señalan claramente el viraje del Estado mexicano en estas dos cuestiones.

En 1990, el Senado de la República aprobó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que prevé el mecanismo de consulta previa a los indígenas, para aplicarse en 1991.¹⁶ En un inicio, fue letra muerta; las autoridades mexicanas no observaron la aplicación de las normas contenidas en dicho convenio. Sin embargo, a partir de 2012, la Suprema Corte de Justicia de la Nación las invocó en dos ocasiones: en el caso del Acueducto Independencia, respecto al amparo en revisión 631/2012, y en el caso de Wirikuta. En el segundo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió su recomendación 56/2012 sobre la consulta a pueblos y comunidades indígenas en cuanto a la protección del territorio del pueblo wixarika en Wirikuta.¹⁷

El 21 de mayo de 2003 se constituyó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) como órgano descentralizado de la administración pública fede-

¹⁵ El EZLN quería evidenciar que México seguía siendo un país subdesarrollado, contrario a la imagen que el equipo salinista había vendido a Canadá y a Estados Unidos.

¹⁶ El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989) establece la obligación, en caso de la existencia de medidas administrativas o legislativas que podrían afectarlos, de consultar a pueblos y comunidades mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas.

¹⁷ Comentarios por escrito (correo electrónico) de Elizabeth Castro, directora adjunta de Ocupación Superficial de la Dirección General de Impactos Sociales y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía (2017).

ral. Aún más decisiva fue la jurisprudencia que emitió la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en 2009, por el caso Rosendo Radilla Pacheco *vs* los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸ La sentencia de la Corte obligó a las autoridades a observar el bloque de constitucionalidad: dicta que, además de observar la norma constitucional, es menester acatar también los tratados internacionales que México ha firmado (como el citado Convenio 169 de la OIT) por tener el mismo nivel de importancia legal.¹⁹ Dicha sentencia llevó a modificar el artículo 1 constitucional, que introdujo el principio *pro persona* y la denominada interpretación conforme para la aplicación efectiva de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. La reforma constitucional de 2011 que incluyó el reconocimiento de los derechos humanos de las personas y estableció garantías para su protección es producto de dichos cambios. En 2012, la Constitución, en su artículo 2, reconoció la composición pluricultural de la nación que, según el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali), se refleja en la existencia de once familias lingüísticas y 364 variantes dialectales.

Por su parte, la preocupación que deben tener las empresas por lo social y los derechos humanos fue catalogada bajo el concepto genérico de “responsabilidad social empresarial

¹⁸ Rosendo Rodilla fue asesinado en Guerrero en los setenta –presuntamente por el gobierno federal, estatal o local–, en tiempos de enfrentamientos entre la guerrilla y el gobierno. Las demandas de su familia no prosperaron durante mucho tiempo; sin embargo, en 2009, la CNDH retomó el caso.

¹⁹ Se ha dicho muchas veces que el bloque de constitucionalidad ha posibilitado la judicialización de muchos proyectos y es probable. El primer caso fue el de Wirikuta, uno de los territorios sagrados de la cosmogonía indígena de los wixarika, que llevó el Centro Mexicano de Derechos Ambientales (CEMDA). Sin embargo, la comunidad perdió el amparo contra la minera canadiense Revolution Resources. Isabelle Rousseau, entrevista con Héctor Garza, 30 de enero de 2017. Sobre Wirikuta, véase Arturo Gutiérrez del Ángel, *La peregrinación a Wirikuta: el gran rito de paso de los huicholes. Etnografía de los pueblos indígenas de México*, México, INHA / Universidad de Guadalajara, 2002.

(RSE)”, que la iniciativa denominada Principios del Ecuador (PE), lanzada el 4 de junio de 2003, en Washington, EEUU, se encargaría de especificar. En consonancia con el United Nations Global Compact (Pacto Global de Naciones Unidas, instituido el 26 de julio de 2000), los PE establecen que los bancos y las instituciones que financian megaproyectos de infraestructura deberán evaluar el alcance de los riesgos ambientales y sociales asociados a dichos proyectos. Para ello, proporcionan criterios y mecanismos para administrar el riesgo crediticio al determinar, evaluar y gestionar el impacto ambiental y social en proyectos financiados para el desarrollo y la construcción de grandes proyectos de infraestructura e industriales. Obliga a las instituciones financieras firmantes a rechazar préstamos cuando el prestatario no va a poder cumplir con sus respectivas políticas y procedimientos sociales y ambientales. En 2005, otra iniciativa de las Naciones Unidas, los Principios de Inversión Responsable (PIR), reforzó los PE favoreciendo inversiones en los proyectos que incluyan en sus operaciones temas de gobernanza, impacto social e impacto ambiental. Por su parte, las iniciativas institucionales y las experiencias de otros países latinoamericanos en este campo (en particular, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) influyeron en el diseño mexicano.

Finalmente, la reforma constitucional que dio lugar a la Ley Agraria promulgada el 26 de febrero de 1992, en aras de reorientar y dinamizar el desarrollo rural, y combatir la pobreza y la marginación,²⁰ repercutiría sobre la ocupación superficial del suelo en el sector energético. A partir del artículo 56 de dicha ley, se buscó dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra por medio del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).²¹

²⁰ Véase Arturo Warman, “La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo”, *Land Reform/Réforme Agraire/Reforma Agraria* (2003), núm. 2, pp. 84-94.

²¹ Se creó, en el PROCEDE, el Registro Agrario Nacional (RAN) al que competen la expedición, registro y control de los certificados de derechos parcelarios y de derechos comunes, así como de los títulos de los solares

Ese artículo reconoció a las asambleas ejidales y comunales como las autoridades máximas de los núcleos agrarios y canceló la intervención del gobierno al permitir que, por decisión de la asamblea general del núcleo, se modifique el tipo de propiedad de la tierra.²² Estos diversos cambios se combinaron en el nuevo diseño del marco regulatorio sobre impactos sociales.

Usos y costumbres de Pemex y CFE en cuanto a impactos sociales

Desde su creación, Pemex y la CFE se constituyeron como monopolios de Estado e inscribieron su misión nacional y social como objetivos centrales en sus estatutos jurídicos.²³ Sin embargo, en la práctica, estos objetivos se cumplieron sólo de manera parcial e insuficiente.²⁴

“Al servicio de la nación” —el lema de Pemex durante muchos años— fue un enunciado que sujetó la paraestatal al *diktat* gubernamental. A lo largo del tiempo y según las necesidades del gobierno, la empresa pasó de ser una palanca para propiciar el desarrollo por sustitución de importacio-

urbanos. Hoy es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu).

²² La reforma del campo de 1992 ya consideraba aspectos de derechos humanos, específicamente los vinculados a género. Históricamente, las mujeres no podían ser propietarias de las parcelas. Véase A. Warman, art. cit.

²³ Pemex no puede funcionar sobre la base de la responsabilidad social de empresas porque no es privada: debe dar la cara y someterse a convenios, acuerdos y negociaciones con los ciudadanos para quienes trabaja que, además, legalmente son sus dueños. Rodolfo Uribe Iniasta, “Tendencias y contexto a 37 años del *boom* petrolero en los llanos costeros del sur del golfo de México”, en Myrna Delfina López Noriega (coord.), *Aspectos sociales de la industria petrolera mexicana*, Ciudad del Carmen, Universidad Autónoma del Carmen/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/PyV., 2014.

²⁴ I. Rousseau, *La nueva regulación...*, *op. cit.*

nes, ofreciendo productos petrolíferos a bajo precio para favorecer el florecimiento de la industria nacional, a convertirse en el factor principal del ajuste macroeconómico del país, a partir de 1978. El caso de la CFE fue similar. Tenía como misión dotar de energía eléctrica a todo el país: una encomienda loable si no fuera porque, muchas veces, se efectuó a costa de poblaciones enteras que fueron desplazadas, sin su consentimiento y sin una reparación de daños adecuada, para construir presas e instalaciones hidroeléctricas.

Durante esos años, no se tomaron en cuenta las exigencias de los grupos sociales afectados por las políticas energéticas.²⁵ La preocupación por cumplir con los objetivos políticos y la renta petrolera superó con creces la atención prestada a las externalidades negativas, frecuentemente depredadoras en el caso de la industria petrolera.²⁶

Fue solamente a partir de los años noventa que la cuestión social empezó a adquirir relevancia para estas dos empresas, a tono con la preocupación que cundía a nivel internacional por el desarrollo sustentable (es decir, seguridad industrial, responsabilidad social y ambiental).²⁷ Sin embargo, aun cuando a nivel interno se tomaron varias medidas para atenuar

²⁵ Isabelle Rousseau, entrevista con Saúl de la Torre, exgerente de Desarrollo Social de Pemex (2000-2006), 2002. En su opinión, en tiempos del PRI, Pemex negociaba directamente con el gobernador para conseguir el derecho de paso. De ser así, es de pensar que la CFE actuaba de la misma manera.

²⁶ Véase Armando García Chiang y Josué de Israel Rodríguez Mejía, “Responsabilidad social en la empresa. La región marina noreste de Pemex Exploración y Producción”, *Equilibrio Económico* (2008), núm. 1, pp.17-40; R. Uribe, *op. cit.*, p. 325. El estado de Tabasco padeció esta situación en los años setenta, con el hallazgo de yacimientos y campos petroleros muy prolíficos. Alza inflacionaria desproporcionada, degradación del medio ambiente y del patrimonio arqueológico, corrupción creciente, división social entre los petroleros y el resto de la población, prostitución galopante, alcoholismo fueron algunas de las tristes consecuencias del auge del petróleo allí.

²⁷ Con el proceso de negociación y la firma del TLCAN, el país tuvo que atender las normas en uso a nivel internacional para proyectar en el exterior una imagen positiva.

estos problemas,²⁸ éstas distaron de propiciar la creación de un arreglo institucional adecuado. En el caso de Pemex, hasta 2014, la Gerencia de Responsabilidad y Desarrollo Social, adscrita a la Dirección General Corporativa de Administración,²⁹ condujo bajo un mismo enfoque el diseño e instrumentación de los programas de desarrollo comunitario: el Programa de Apoyo a la Comunidad y Medio Ambiente (PACMA), las Obras de Beneficio Mutuo (OBM) y los donativos y donaciones.³⁰

Paralelamente, por ser estratégicas las actividades del sector, conforme a lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de la Constitución, la expropiación podía requerirse en caso de necesidad. Y visto que la regularización de la propiedad solía

²⁸ Por ejemplo, la creación de la Gerencia de Desarrollo Social en Pemex (1984) y en la CFE (1989). Por otro lado, abundan los esfuerzos de las dos paraestatales para simular el cumplimiento de los estándares internacionales o nacionales, sin que hayan garantizado una real atención a los reclamos sociales, por ejemplo, el Global Reporting Initiative (GRI) en el caso de Pemex o la certificación nacional Empresa Socialmente Responsable (ESR), otorgada por el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), en el de la CFE.

²⁹ Isabelle Rousseau, entrevista con Jimena Marván, Gerencia de Desarrollo Sustentable y Ambiental de la Subdirección de Operación y Ejecución de la Estrategia, Pemex, 17 de marzo de 2013. Marván explicó que la Gerencia de Desarrollo Social en la Dirección Corporativa de Responsabilidad y Desarrollo Social era un instrumento político cercano al presidente de la República.

³⁰ Las relaciones de Pemex con la comunidad y sus autoridades estuvieron basadas en los acuerdos marco anuales que la empresa firmaba con los gobiernos de los Estados petroleros. Myrna López Noriega, "Responsabilidad social de Pemex. La evolución en su plan de negocios", en Esther Solano Palacios y Moisés Frutos Cortés (coeds.), *El impacto de la reforma energética en México: una mirada nacional y regional*, Ciudad del Carmen, Unacar/Amecider, 2016, p. 212. Pemex se comprometía a fomentar la inversión y el empleo, a promover la formación de recursos humanos de alto nivel, a apoyar la realización de infraestructura vial, portuaria e hidráulica, equipamiento urbano y rural y a impulsar proyectos productivos, entre otras acciones. Por otra parte, seguía vigente el viejo sistema –muy oscuro– de donativos y donaciones que Pemex otorgaba. A pesar de ello, los ingresos derivados de la actividad petrolera no dispararon el desarrollo social y económico de los estados petroleros.

ser un caos, en aras de ganar tiempo, Pemex se acostumbró a negociar de manera poco transparente y dar un pago directo a las autoridades de las comunidades por las afectaciones padecidas. Esto alentó prácticas de reclamación que se tradujeron en extorsiones por parte de “sindicatos” (en particular, en Tabasco), es decir, grupos de presión que cerraban el paso a las compañías contratistas de Pemex para cobrarles un “derecho de piso”.

Para paliar todas estas deficiencias, la reforma constitucional de 2013 y sus leyes reglamentarias de 2014 se abocaron a construir una verdadera regulación social de cara a la entrada de actores privados en el sector.

La nueva legislación: características y aportaciones

Primero se creó en la Sener una Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial (DGISOS) con las competencias y atribuciones administrativas para ser el órgano ejecutor de la nueva legislación en materia social.³¹ Por su parte, los artículos 118 y 121 de la Ley de Hidrocarburos y los artículos 78 a 89 de su respectivo reglamento vinieron a ser los rectores de la política pública en materia de impacto social y consulta previa a las comunidades.

Se crearon mecanismos de diálogo entre los diversos actores en este entorno de transformación institucional.³² Las nuevas herramientas contempladas por dicha normatividad –la Evaluación de Impacto Social, el Plan de Gestión, el Plan de Inversión Social y la Consulta Previa– deben atender y per-

³¹ Se pensaba al inicio colocar esta dirección en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), puesto que ya estaba a cargo de la Manifestación de Impacto Ambiental. Sin embargo, por la negativa de la Semarnat, fue colocada en la Sener.

³² Katya Puga, consultora y exdirectora general de la DGISOS de la Sener, comentarios en el diplomado Impactos Sociales y Consulta Indígena en Energía, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), junio de 2018.

mitir administrar los diversos riesgos ligados a la presencia de infraestructura de los megaproyectos en las comunidades. Para facilitar la negociación entre las partes, se buscó favorecer un diálogo abierto que permitiera tomar en cuenta las percepciones y las diferentes demandas de los actores (*stakeholders*) con el fin de conseguir acuerdos equitativos, en un contexto en el que deberían prevalecer los “principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar”.³³

Las leyes de Hidrocarburos y de Industria Eléctrica plantean dos mecanismos distintos: la Evaluación de Impacto Social y la Consulta Previa, la cual se aplica sólo para comunidades o pueblos indígenas (o tribales). En ambos casos, se propusieron lineamientos, disposiciones y protocolos de acción cuya aplicación debe ser procurada por la DGISOS para evitar que el proyecto sea cancelado. A continuación, se describe a grandes rasgos cada instrumento y se repasan los conceptos clave que definen el ámbito de acción de cada uno, a fin de restituir el significado que se le quiso otorgar.

La Evaluación de Impacto Social (EVIS)

Se trata de un estudio que las empresas deben llevar a cabo y someter a la Sener en aras de conseguir el permiso para desarrollar un determinado proyecto. El reporte correspondiente debe permitir una estimación de las posibles repercusiones vinculadas a la implantación y ejecución del proyecto; también debería ser un medio idóneo para entablar relaciones con la comunidad.³⁴ Además, la necesidad de realizar una consulta previa se desprende de la EVIS, en caso de que haya comunidades indígenas cerca del área del proyecto. Se han dado situaciones en que la autoridad ha determinado

³³ *Loc. cit.* Las cursivas son del autor.

³⁴ No siempre es el caso.

procedimientos de consulta *sin mediar* una EVIS, basándose sólo en sus propios análisis técnicos.³⁵ El desarrollador (empresa estatal o privada) que lleva a cabo la EVIS puede determinar a quién consultará, aunque de manera casi automática debe integrar las características geográficas, demográficas, culturales, económicas y sociales de comunidades y municipios. Paralelamente, realiza un mapeo de actores (y sus agendas múltiples) para visualizar los impactos y, sobre todo, la reacción de los posibles afectados. Esto ayuda a la empresa a prever y negociar con la comunidad las medidas de prevención, mitigación o reparación de los daños. Desafortunadamente, las empresas suelen considerar la EVIS como una simple formalidad, cuando debería ser vista como un primer contacto de “buena vecindad” entre la empresa y la comunidad, dos actores que, probablemente, van a cohabitar durante más de veinte años.³⁶

La escala que permite caracterizar las repercusiones, desde poco graves hasta significativas, es decir, que podrían poner en peligro la subsistencia física y cultural de la comunidad, se remite al principio “precautorio” o de “precaución”.³⁷

La EVIS está basada en un marco normativo; leyes, normas y protocolos definen la metodología que debe seguirse para evaluar la situación que priva en el área (identificando la *línea base del tiempo*, las áreas de influencia, la zona de amor-

³⁵ Fue el caso del Parque Eólico del Sur, en Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, o el del Gasoducto Sonora, con los yaquis. E. Castro, *supra*.

³⁶ Muchos de los consultores que realizan las EVIS a nombre de sus clientes señalan que cuando la empresa toma este proceso con seriedad es más difícil que surjan luego conflictos con la comunidad.

³⁷ En el caso de Monsanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) lo definió en estos términos: “Surge como respuesta ante la falta de certeza científica sobre los posibles efectos ambientales de determinadas actividades. Por ello, este principio requiere adoptar disposiciones de modo restrictivo, tomando medidas para que ese daño hipotético no llegué a producirse”. Véase Héctor Garza, “Los aspectos sociales del sector energético”, presentación en el curso Actualización de los Sistemas Energéticos, Consejo Mundial de Energía / Sener / INEEL / El Colegio de México, Ciudad de México, 20 de septiembre de 2016.

tiguación, etc.),³⁸ así como los criterios para elaborar un plan de mitigación y compensación. En cuanto al Plan de Gestión Social, producto de la EVIS, las Disposiciones Administrativas lo definen como “una estrategia de implementación de medidas positivas y de reparación”. Con el plan, se busca administrar la vida útil del proyecto para atender, en cada una de sus etapas, los impactos diferenciados que podrían presentarse, desde la preparación del sitio hasta su abandono. Indudablemente representa también un marco útil para controlar las actividades futuras de las empresas. Paralelamente, el Plan de Inversión Social está destinado a mitigar los impactos que se presentarán. Debe fundamentarse de manera sólida para poder diferenciar la inversión que por esencia le corresponde al gobierno, de la que le corresponde al promovente.³⁹

Existe otro reporte, denominado Estudio de Impactos Sociales, diferente de la Evaluación de Impactos Sociales y que concierne solamente a la exploración y explotación de los hidrocarburos. Le corresponde a la Sener realizarlo y presentarlo antes de cualquier licitación. Es un análisis muy útil que permite a las compañías estimar mejor las contraprestaciones que pueden ofrecer en la licitación.⁴⁰ Basada en el principio de sustentabilidad y una perspectiva de derechos humanos, la EVIS es una novedad en México y sienta un precedente que debería aplicarse en otros sectores.⁴¹

³⁸ La línea base debe fijarse; va a ser el criterio para precisar las alteraciones futuras.

³⁹ Frecuentemente se ha señalado que el gobierno busca cargar a la empresa con inversiones que de hecho le corresponden a él; esto, en detrimento de la comunidad, que pierde así recursos.

⁴⁰ Este Estudio de Impactos Sociales se aplica solamente para los hidrocarburos. Según Julia Puente, fue un olvido del legislador, puesto que no se aplica a la industria eléctrica. Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, DGRISOS, Taller de Responsabilidad Social Corporativa ante la Reforma Energética, Programa de Energía / Social License / Conecta Cultura, El Colegio de México, 9 de noviembre de 2016.

⁴¹ En realidad, el sector minero también lo adoptó.

La Consulta Previa, Libre e Informada, y de buena fe

Es obligatorio realizar una Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI) cuando el proyecto va a desarrollarse en los alrededores de una o varias comunidades o pueblos indígenas o tribales. En esta circunstancia, la Sener desempeña un papel fundamental: organiza el proceso y es autoridad competente para emitir el acto definitivo. Sin embargo, en última instancia, son las comunidades indígenas las que deben resolver si aceptan o no la presencia del proyecto. Las autoridades de la comunidad indígena marcan los tiempos, el ritmo y las modalidades del proceso, que deben ajustarse a sus costumbres y su agenda (como fiestas y ceremonias). La empresa, por su lado, no puede asistir para no influir en los resultados.

Al promover la participación de los indígenas en la toma de decisiones, el derecho a la CPLI les ofrece una dimensión social y política: permite garantizar sus derechos y su permanencia física y cultural.⁴² También reconoce la diversidad étnica y cultural de México, y subraya la importancia del diálogo y de la negociación con respeto y corresponsabilidad, privilegiando el consenso y el consentimiento.

La CPLI debe identificar los impactos que el proyecto podría tener en la comunidad para determinar las acciones necesarias en aras de prevenir o remediar las repercusiones, y busca los posibles precedentes o los documentos previos aceptablemente confiables. Para tener validez, la CPLI debe ser “previa, libre (sin coacción), informada, pertinente culturalmente (con traductor en la lengua materna) y de buena fe”. Además, sólo el indígena (u otro miembro de una nación tribal) es sujeto de derecho a la consulta.

Ambos instrumentos, EVIS y CPLI, buscan promover el diálogo y la negociación, multinivel y multicultural, entre los diversos actores. ¿Quiénes son los actores involucrados, directa o indirectamente, en estos dos ámbitos de negociación?

⁴² En este sentido, ya no son solamente receptores.

Una gestión multiactores

El nuevo marco regulatorio toma en cuenta la presencia de actores múltiples con agendas muy diferenciadas, incluso hasta antagónicas. Y de ambos procesos mencionados, la CPLI ofrece el escenario más complejo.

La DGISOS adoptó como modalidad formar un comité con diversos miembros, los cuales suelen diferir según los casos.⁴³ Las dependencias dedicadas a la atención de la población indígena, en particular la CDI, por principio deberían involucrarse de manera casi automática, lo cual no siempre es el caso. Al respecto, la CDI alega su falta de personal. La Secretaría de Gobernación (Segob) por ley debe ser partícipe, ya que se trata de un tema de gobernabilidad, aunque no siempre lo hace. Es notable que quien fuera el segundo director general de Impactos Sociales y Ocupación del Suelo, en el periodo 2016-2018, Rodolfo Salazar, proviniera de la Segob;⁴⁴ esto subraya el vínculo entre ésta y la Sener, dado que los temas de derechos humanos e indígenas pertenecen al campo de acción de Gobernación.

Uno de los grandes retos de la CPLI –y, en general, del marco regulatorio– es definir el actor colectivo indígena, por encima del individual, es decir, la comunidad o pueblo. La dificultad es doble: aclarar en cada caso la presencia tanto del “indígena” como del “actor colectivo”. De acuerdo con el artículo 2 de la Constitución, “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”. Los pueblos y las personas indígenas tienen el derecho y la responsabilidad de definir su pertenencia a

⁴³ No siempre se formó un comité. Fue el caso de la consulta a la etnia yaqui sobre el gasoducto Sonora. Se requirió celebrar la consulta únicamente con Sener.

⁴⁴ Fue, primero, subdirector de Atención a Defensores, en la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos (agosto de 2013-junio de 2014) y luego director de Atención a Casos, en la misma unidad (julio de 2014-agosto de 2015).

estas colectividades, lo que despoja al Estado de esta prerrogativa. Por su lado, el Convenio 169 de la OIT afirma que los propios indígenas tienen el derecho de autoidentificarse como tales.⁴⁵ Además, es preciso *identificar* al *sujeto colectivo* –el pueblo constituido y las comunidades indígenas (o afrodescendientes o equiparables)–, puesto que la legislación indica que los individuos como tales no están autorizados a participar.⁴⁶

La norma excluye de la CPLI a quienes son ajenos a la comunidad: las entidades productivas, las organizaciones sociales, los sindicatos, etc. Por su lado, los gobiernos estatales y municipales, los organismos de derechos humanos y las asociaciones o instituciones de la sociedad civil, en calidad de observadores, pueden facilitar el proceso. Cada caso es distinto y los participantes varían mucho.⁴⁷

Finalmente, las instituciones financieras internacionales son un actor fundamental, aunque poco visible. Vinculadas con el desarrollador del proyecto, observan con minucia el proceso para decidir si aceptan otorgar el préstamo bancario a la empresa y dar certeza a la inversión.

Indudablemente, este nuevo marco legal sobre impacto social ofrece piezas nuevas en un andamiaje institucional renovado con la reforma energética. Sin embargo, desde el inicio de su implementación, no ha logrado ofrecer los resultados que esperaba el equipo que lo diseñó. Muchos proyectos siguen detenidos y se siguen presenciando muchos conflictos. Uno de los más violentos fue el caso de la matanza del 21 de

⁴⁵ H. Garza, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁶ Según el Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, *Situación normativa de los derechos indígenas en México y experiencias de otros países*, Oaxaca, CDI, 2006, los elementos que deben reunirse para considerar un pueblo como indígena son: tener una unidad de cultura, asumir su pasado histórico, proyectar un futuro común, reconocerse en un conjunto dentro de una identidad colectiva, decidir aceptarse como miembros de esa entidad y referirse a un territorio propio.

⁴⁷ En general, en estos procesos, el gobierno municipal tiende a participar de manera mucho más activa que el estatal.

octubre de 2016 en Loma de BÁCum, Sonora, que dejó tres muertos y dos heridos por el enfrentamiento entre miembros de la etnia yaqui a raíz del paso del gasoducto de IEnova por sus tierras. Por su lado, ATCO –una compañía canadiense de gasoductos– no ha podido finalizar la construcción de uno, tendido sobre 17 kilómetros, a pesar de haber ganado el proyecto (construcción, mantenimiento y operación) el 13 de febrero de 2015. Hoy en día, incluyendo todos los sectores, de los 400 megaproyectos de infraestructura cuyo desarrollo está en situación de conflictividad social, más de 70, casi una cuarta parte, pertenecen al sector energético. Es una circunstancia interesante porque los demás sectores no están dotados de una legislación tan ambiciosa como la que tiene éste.

¿Por qué esta nueva legislación no ha logrado disminuir de manera notable los riesgos de conflicto? ¿Cuáles son sus lagunas o las piezas faltantes? ¿Qué retos no fueron abordados en el momento del diseño institucional, lo que hubiera permitido una mejor gobernabilidad tanto sectorial como local, regional y nacional?

UNA LEGISLACIÓN INCOMPLETA Y LIMITADA

Son varios los problemas ligados a la construcción y la implementación del nuevo marco regulatorio. En buena parte se debe a los mecanismos elegidos para armar el andamiaje institucional necesario: sus posibles indefiniciones, sus incoherencias y las lagunas que subsisten. Más graves son los aspectos de tipo estructural.

En relación con la reforma energética

De manera similar a la puesta en marcha del resto de la reforma energética, la nueva legislación social tuvo que enfrentar dos retos de envergadura: el *timing* con el que se implementó

y la curva de aprendizaje de los diferentes actores, muy abrupta, porque se partía de cero.

El *timing* fue un elemento crítico en la reforma al colocar a todos los actores nacionales del sector en una situación totalmente nueva: debían aprender sobre la marcha. La ejecución del proyecto se realizó con una premura poco indicada, en un momento en el que, a nivel internacional, se vivía un contexto sumamente complejo por la drástica caída de los precios del crudo (76% entre 2015 y 2016). Lejos de ser parte de un cálculo de optimización económica, como lo pretendía el discurso oficial, este *timing* forzado respondía a un cálculo político-electoral. En cuanto a la nueva regulación social, no todos los grandes actores comprendían las nuevas reglas de la misma manera. Esto complicó la posibilidad de un diálogo sereno para lograr una decisión consensuada. De los tres principales grupos de intereses, sólo los desarrolladores –en particular las compañías extranjeras– conocían y manejaban las reglas del juego, por su experiencia en los diferentes países en donde operan, sin contar con que muchas poseen reglamentos internos de responsabilidad social y saben adecuarse a los requisitos legales para conseguir una licencia social sin afectar la rentabilidad del proyecto. El gobierno, al forjar las reglas del juego y ser el mediador final, ocupó también una posición ventajosa. Sólo las comunidades desconocían estas reglas, además de que, en su mayoría, sólo tienen una visión local. Esto las coloca en una posición de inferioridad: falta de información, problemas de traducción y de comprensión de la lógica del juego. Por carecer de información, están frecuentemente sujetas a rumores y, por ende, a manipulación. Este desequilibrio entre los tres grupos implica que el Estado deba asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos cuando los pueblos indígenas se sienten a la mesa para negociar.

La recién creada DGISOS, por su parte, presenta una situación problemática en diversos aspectos. Para empezar, su ubicación en la Sener no es adecuada: carece de autonomía y es juez y parte a la vez. Por naturaleza, el secretario de Ener-

gía responde a una lógica sexenal (en lo político-electoral y en términos de gobernabilidad), mientras que los proyectos de infraestructura son de largo plazo (de veinte a treinta años). Además, no tiene plena capacidad de acción. Asimismo, las carencias presupuestales han limitado el alcance de los resultados: muy poco personal para la cantidad de EVIS a revisar y escasos recursos económicos para dar seguimiento a los planes de gestión.⁴⁸ Esto contrasta con Colombia: para las mismas funciones, la entidad correspondiente tiene 250 empleados, al tiempo que en México sólo se cuenta con 15).⁴⁹ De la misma manera, las atribuciones administrativas de la DGISOS son débiles: no le fue otorgada una facultad sancionadora en caso de que la empresa no presente su Plan de Gestión Social. Tampoco tiene la de monitorear el cumplimiento de este plan ni de la EVIS.

Por otra parte, la legislación sobre EVIS y CPLI presenta deficiencias. Las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre las EVIS –documento rector oficial– se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2018.⁵⁰ Falta, por otro lado, definir claramente qué proyectos necesitan EVIS, así como diferenciar su complejidad (estaciones de servicio, gasoductos, pozos de exploración, desarrollo o de producción) que ameritaría EVIS diferenciadas. El Estudio de Impacto Social, que sólo está previsto para el subsector hidrocarburos, debería extenderse al subsector

⁴⁸ Al ser un tema tan complejo y al recaer las demandas sociales de las comunidades en diferentes ámbitos, como el agrícola, de tenencia de la tierra, el laboral, el ambiental, de salud, sería pertinente un mayor trabajo interinstitucional; por ejemplo, crear una comisión intersecretarial de impacto social de proyectos de infraestructura, similar a las que existen en otros temas, como cambio climático. Permitiría diagnosticar desde una visión sistémica los conflictos y proponer soluciones integrales.

⁴⁹ J. Puente, *supra*.

⁵⁰ Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético, Diario Oficial de la Federación, 1 de junio de 2018, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5524885&fecha=01/06/2018

eléctrico, que enfrenta complejos y crecientes conflictos. Finalmente, debe vincularse el tema ambiental al problema social y, por ende, la MIA con la EVIS.

Igualmente, hay que buscar caminos para vincular la EVIS con la CPLI, ya que son mecanismos que van en la misma dirección. Esta última, por su lado, carece de una legislación propia y adecuada, lo cual conduce a situaciones caóticas y pone en riesgo tanto las inversiones como el derecho de las comunidades.⁵¹ La pregunta sobre la localización del organismo que se responsabilice de las consultas –cuestión constante durante el sexenio de Peña Nieto– debe encontrar respuesta. La brecha entre el marco legal de derechos humanos y su implementación, sobre todo en el caso de la CPLI, amerita plena atención, así como el desfase temporal entre la consulta y la licitación.⁵² Finalmente, la falta de contacto vulnera el derecho de información de las comunidades, ya que no les permite saber sobre la tecnología, los beneficios y los riesgos del proyecto.

Para implementar la regulación, es necesario que se coordinen los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), lo cual raras veces se está dando, pues cada ente responde a intereses políticos diferentes, por no decir contrarios. Por su lado, en la gestión local, los legisladores desempeñan un papel fundamental, dado que la política no es ajena al sector energético. Las demandas sociales que surgen a raíz de proyectos energéticos suelen mezclarse con rezagos sociales e intereses político-electorales. Una adecuada normatividad y su debida aplicación organizativa y operativa deberían ayudar a transparentar las acciones ante las demandas y los conflictos sociales, así como disminuir que se recurra al juego político-electoral.

⁵¹ José Alberto Moreno Chávez, “El régimen internacional de derechos humanos y su implicación para el caso de las consultas en proyectos energéticos en México. Un acercamiento teórico a la problemática”, *Foro Energético*, núm. 5, 2017.

⁵² La CPLI constituye un requisito de la licitación.

En lo que respecta a los actores, las dificultades son diferentes. En relación con las empresas, las medianas y pequeñas del país manifiestan un gran desconcierto respecto a la nueva regulación social. Ante su falta de experiencia, se crearon –frecuentemente al vapor– muchas consultoras para realizar EVIS, carentes de conocimientos en temas de derechos humanos, indígenas y de experiencia con las comunidades, de modo que desde el inicio ha privado una ausencia de profesionalización de los consultores en este campo.⁵³

En cuanto a los grupos comunitarios, sobre todo indígenas, su cosmovisión es radicalmente distinta a la de los demás actores. Los pueblos indígenas tienen sus propios dialectos que encierran referencias muy específicas y frecuentemente diametralmente opuestas a las que predominan en la sociedad actual. La noción del tiempo lo ilustra perfectamente. Mientras que para un inversionista el tiempo es dinero e implica extremar la velocidad en la construcción del proyecto, para un indígena representa la oportunidad de forjar relaciones y ganar confianza con el interlocutor.⁵⁴

Además, el nuevo entorno organizacional no facilita la fluidez en la comunicación entre múltiples actores. Las reglas padecen de cierta laxitud en sus definiciones. Ése es el caso del sujeto “indígena”: ¿según qué criterios valorar la autoproclamación de la identidad individual cuando la persona vive fuera de su comunidad desde hace muchos años y ha cambiado su forma de vida tradicional? La subjetividad que la acompaña puede resultar problemática. Siguen prevaleciendo diversos criterios para el reconocimiento de la población indígena. Frente a ello, es imprescindible que se haga un registro de las comunidades originarias, como sucedió en países como Perú.⁵⁵

Por su lado, el concepto de “previo” en la CPLI no es del todo claro: ¿previo a qué? Estas dificultades remiten a un pro-

⁵³ Se están remediando poco a poco estas lagunas.

⁵⁴ Otro ejemplo: los indígenas de Oaxaca tampoco entienden que el viento, elemento natural por excelencia, tenga precio en el mercado.

⁵⁵ K. Puga, *op. cit.*

blema teórico-metodológico que suele llevar a la judicialización de los casos. La noción de “impacto significativo” es del mismo calibre: reenvía a un principio precautorio (la simple susceptibilidad del impacto) que surge como respuesta ante la falta de certeza científica sobre los posibles efectos ambientales o sociales de determinadas actividades.⁵⁶ La inconformidad ante los procesos de CPLI ha ocasionado la judicialización de los proyectos. Sin duda, éste es el tema más complejo: proviene de una reforma constitucional en materia indígena que acarrea muchas inconformidades cuando se aprobó en 2001 (en el marco del proceso de paz y concordia para Chiapas).⁵⁷ Sería adecuado definir los diferentes conceptos (“previo” y otros) apegándose a los estándares internacionales, revisando la jurisprudencia de la Corte IDH, los informes de comités, grupos de trabajo, y relatores de Naciones Unidas, así como las mejores prácticas en otros países.⁵⁸

Finalmente, no se ha discutido con la profundidad que lo amerita la inseguridad en el país y su relación con los conflictos sociales, secuestros, amenazas, derecho de piso, extorsión. ¿Qué relación hay entre problemas de inseguridad y conflictos sociales por la presencia de un megaproyecto en cierta zona? ¿Cómo van a manejar esta situación las empre-

⁵⁶ H. Garza, *op. cit.*

⁵⁷ K. Puga, *op. cit.* Por su parte, Rodolfo Stavenhagen estimó que los Acuerdos de San Andrés, firmados entre el EZLN y el gobierno federal en 1996, indicaron la vía de una salida política al conflicto, que derivó en la iniciativa legislativa. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, misión a México*, 23 de diciembre de 2003, UN Doc. E/CN.4/2004/80/Add.2, p. 2.

⁵⁸ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya*, UN Doc. A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr.65; Olivier de Schutter, *Informe de misión a México*, México, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2012, párr. 40. Corte IDH, *Saramaka vs. Suriname. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, núm. 172.

sas? ¿Cuál ha sido la experiencia de un país como Colombia?⁵⁹
 ¿Cómo evitar que un proyecto forme parte del círculo de las
 extorsiones y se vuelva rehén de situaciones que ahondan
 los conflictos en las comunidades?⁶⁰

Los problemas estructurales

La reforma energética nació en el contexto de un proyecto económico de índole neoliberal. La nueva regulación se sitúa en el cruce de dos visiones antagónicas del país: por un lado, el viejo régimen posrevolucionario de corte popular y nacionalista, edificado sobre el poder del Estado, *versus* un proyecto tecnocrático y liberal basado en los valores del mercado. La reconciliación es sumamente compleja y los actores están muy divididos. A muchos campesinos, la Revolución les hizo justicia al devolverles tierras acaparadas por los latifundistas y suelen ver a los nuevos inversionistas como nuevos expoliadores, cuando no como nuevos conquistadores. Por otro lado, a pesar del discurso nacionalista revolucionario, las desigualdades y el rezago del campo han sido una realidad constante, de modo que en el plano social, la nueva legislación y la construcción institucional tienen que hacerse cargo de la deuda histórica de la nación con los pueblos indígenas y el campo, en general. Es un reto muy complejo por no decir casi imposible. La reforma también surgió en medio de una transición democrática que sigue inacabada. Los mecanismos tradicionales de control ya no están vigentes, pero no han sido reemplazados por instrumentos más acordes con el nuevo sistema político democrático. Esto propició

⁵⁹ *Diagnóstico de la conflictividad social: estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible del sector hidrocarburos*, Bogotá, Agencia Nacional de Hidrocarburos / Ministerio de Minas y Energía / Ministerio del Interior / Ecopetrol / PNUD, 2016, <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/Diagn%C3%B3stico%20de%20la%20conflictividad%20social.pdf>

⁶⁰ K. Puga, *op. cit.*

grandes vacíos de poder y de autoridad mientras que, por otro lado, la construcción de la sociedad civil no ha logrado adquirir plena fuerza. En un contexto institucional debilitado, este antagonismo socio-histórico no resuelto tiene repercusiones en el desarrollo de los nuevos proyectos de infraestructura. La presencia de sus instalaciones en comunidades muy sensibles a la injerencia externa polariza estas carencias de gobernabilidad. Por sí sola, la nueva regulación para la gestión de los impactos sociales no puede remediar conflictos que emanan de otros ámbitos. De manera implícita, se ha atribuido a la nueva legislación y a la DGISOS la misión de fortalecer la gobernabilidad del país, tarea para la que no está preparada, pues no tiene las herramientas ni la capacidad para hacerlo. Esto resulta de una confusión entre legalidad y legitimidad. Como tal, la nueva legislación tiene a bien cumplir con criterios de legalidad, pero esto no le brinda la legitimidad suficiente ante los ojos de la población –en particular, las comunidades rezagadas– para que la acepten y la acaten. Entonces, está dotada de una legalidad que carece de legitimidad.

REFLEXIONES FINALES

El problema fundamental al que se enfrenta el Estado mexicano es resolver la tensión entre dos misiones: garantizar la seguridad energética (con la infraestructura necesaria para responder a la demanda) y, al mismo tiempo, respetar y proteger los derechos de las comunidades y las poblaciones donde se desarrollan los proyectos de energía. En otros términos, hay que equilibrar los objetivos económicos con base en inversiones rentables, y la seguridad energética a mediano y largo plazo, con la gobernabilidad.⁶¹ Los nuevos mecanismos de regulación y gestión social de los megaproyectos que instauró la reforma energética debían crear una garantía

⁶¹ I. Rousseau, I., *La nueva regulación...*, *op. cit.*, p. 16.

institucional para anticiparse al conflicto y llegar a un entendimiento. En teoría, las EVIS y CPLI bien elaboradas y ejecutadas, con el cumplimiento de los estándares mínimos en materia de derechos humanos, otorgarían la “licencia social” para operar. Hasta ahora no ha sido así, los conflictos no han disminuido y no se ha logrado un mayor entendimiento entre las partes.

Si bien no será muy complicado atender y remediar en el futuro las deficiencias legales y normativas anteriormente señaladas, en cambio, el problema de fondo será atender la parte estructural del problema, es decir, legitimar estos instrumentos. Ello implica que el Estado mexicano enfrente con seriedad las carencias sociales que olvidó atender desde hace siglos: desigualdad profunda, discriminación hacia ciertos sectores de la población (pueblos indígenas y otros pueblos tribales), un Estado de derecho débil (corroído por una corrupción demasiado expandida) y una violencia que, de alguna manera, se vincula con los aspectos anteriores.

Sólo así la nueva legislación adquirirá plena fuerza y vigencia y podrá cumplir con los objetivos esenciales en materia energética: la seguridad y la sostenibilidad energéticas pero también –y no es un asunto menor– el problema general de la gobernabilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético, Diario Oficial de la Federación, 1 de junio de 2018, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5524885&fecha=01/06/2018

Centro Profesional Indígena de Asesoría Defensa y Traducción, *Situación normativa de los derechos indígenas en México y experiencias de otros países*, Oaxaca, CDI, 2006.

- Comisión Federal de Electricidad, CFE, “Informe anual 2008”, México, http://app.cfe.gob.mx/informe2008/capitulo7_10.html (consulta del 10 de febrero de 2017).
- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO
- Corte IDH, Saramaka *vs.* Suriname. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C núm. 172.
- “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013
- “Diagnóstico de la conflictividad social: estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible del sector hidrocarburos”, Bogotá, Agencia Nacional de Hidrocarburos / Ministerio de Minas y Energía / Ministerio del Interior / Ecopetrol / PNUD, 2016, <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/Diagn%C3%B3stico%20de%20la%20conflictividad%20social.pdf>
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LXII Legislatura, año II, tercer periodo extraordinario, vols. II, III, IV y IV.
- GARCÍA CHIANG, Armando y Josué de Israel RODRÍGUEZ MEJÍA, “Responsabilidad social en la empresa. La Región Marina Noroeste de Pemex Exploración y Producción”, *Equilibrio Económico*, 2008, núm.1, pp.17-40.
- GARZA, Héctor, “Los aspectos sociales del sector energético”, presentación en el curso Actualización de los Sistemas Energéticos, México, Consejo Mundial de Energía / Sener / INEEL / El Colegio de México, 20 de septiembre de 2016.
- GRUNSTEIN DICKTER, Miriam, “Contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el corredor eólico del Istmo”, *Economía, Sociedad y Territorio*, 16 (2016), pp. 485-517.

- GUTIÉRREZ DEL ÁNGEL, Arturo, *La peregrinación a Wirikuta: el gran rito de paso de los huicholes. Etnografía de los pueblos indígenas de México*, México, INAH / Universidad de Guadalajara, 2002.
- JOBERT, Bruno, *Les politiques publiques*, París, PUF, 1991.
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad, 2014, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355990&fecha=11/08/2014
- Ley de Petróleos Mexicanos, 2014, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355990&fecha=11/08/2014
- LÓPEZ NORIEGA, Myrna, “Responsabilidad social de Pemex. La evolución en su plan de negocios”, en Esther Solano Palacios y Moisés Frutos Cortés (coeds.) *El impacto de la reforma energética en México: una mirada nacional y regional*, Ciudad del Carmen, Unacar/Amecider, 2016.
- MORENO CHÁVEZ, José Alberto (2017), “El régimen internacional de derechos humanos y su implicación para el caso de las consultas en proyectos energéticos en México. Un acercamiento teórico a la problemática”, *Foro Energético* (2017), núm. 5, CEI, El Colegio de México, 2017.
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, James Anaya, UN Doc. A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009.
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen, *misión a México*, UN Doc. E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003.
- Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2015, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- NAHMAD-SITTON, Salomon, *El impacto social del uso del recurso eólico*, Oaxaca, CONACYT / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2011.
- PIRKER, Kristina, José Manuel ARIAS y Hugo IRETA, *El acceso a la información para la contraloría social: El caso de las donaciones y donativos de Pemex a Tabasco*, México, Fundar, 2007.

- PUGA, Katya, consultora y exdirectora general de la DGISOS de la Sener, comentarios en el diplomado Impactos Sociales y Consulta Indígena en Energía, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), junio de 2018.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de octubre de 2014.
- ROUSSEAU, Isabelle, “La nueva regulación de la gestión social de los proyectos energéticos en México, seguridad, sustentabilidad y gobernabilidad”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 230 (2017), pp. 197-220.
- ROUSSEAU, Isabelle, *México: ¿Una revolución silenciosa? 1970-1995. Élités gubernamentales y proyecto de modernización*, México, El Colegio de México, 2001.
- SCHUTTER, Olivier de, *Informe de misión a México*, México, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, México, 2012.
- URIBE INIESTA, Rodolfo, *Tendencias y contexto a 37 años del boom petrolero en los llanos costeros del sur del golfo de México*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2012.
- WARMAN, Arturo, “La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo”, *Land Reform/Réforme agraire/Reforma Agraria*, núm. 2 (2003), pp. 84-94.
- ZENTENO, Javier, Guillermo PINEDA y Daniela ROBLEDO, “Impacto social y ocupación temporal”, *Energía a Debate* (2016), núm. 74.

Otras fuentes

- ROUSSEAU, Isabelle, entrevista con Héctor Garza, 30 de enero de 2017.
- ROUSSEAU, Isabelle, entrevista con Saúl de la Torre, exgerente de Desarrollo Social de Pemex (2000-2006), 2002.
- ROUSSEAU, Isabelle, entrevista con Jimena Marván, Gerencia de Desarrollo Sustentable y Ambiental de la Subdirección de Operación y Ejecución de la Estrategia, Pemex, 17 de marzo de 2013.

RESEÑAS

JORGE CADENA-ROA y MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA (coords.),
El malestar con la representación en México, México, Ficticia,
(UNAM, ISS, CIICH), 2019.

FERNANDA SOMUANO
El Colegio de México
fsomuano@colmex.mx

En 2014, un grupo de colegas de distintas instituciones y yo, escribimos un texto titulado “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”. En ese texto, cuyo insumo principal fue una encuesta de 11 000 casos, encontramos que la ciudadanía en México atravesaba por un complejo proceso de construcción caracterizado por su relación de desconfianza en el prójimo y en la autoridad; por su desvinculación social en redes que fueran más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas, y por su desencanto por los magros resultados de la democracia.

Desde hace por lo menos una década, las encuestas muestran, de forma consistente, que la mayoría de los mexicanos desconfían de los políticos y los partidos; por ejemplo, en el Latinobarómetro 2018, a la pregunta: “En términos generales, ¿diría usted que el (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?”, 88% eligió la primera opción. En la misma encuesta, a la pregunta: “¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en el Congreso/Parlamento Nacional?”, sólo 2.9% dijo tener mucha confianza y 19.5 dijo tener algo de confianza.

En ese mismo sentido, una investigación realizada en 2015 por doce organizaciones civiles, entre ellas Transparen-

cia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) concluyó que, en México, siete de cada diez personas no se sienten representadas por sus legisladores y que el poder legislativo es el más opaco de América Latina.

Este malestar ciudadano al que me he referido, reflejado en las percepciones y actitudes de los mexicanos en las encuestas mencionadas, fue el escenario perfecto para un desenlace como el ocurrido en la elección de 2018. El triunfo contundente de un partido-movimiento y la profunda alteración del sistema de partidos como lo habíamos conocido hasta entonces.

El malestar con la representación en México parte de ahí. En general, puedo decir que la obra es una contribución importante sobre un tema crucial. Es un libro que intenta explicar desde distintos ángulos y perspectivas los problemas que enfrenta el país respecto a un componente básico de la democracia moderna: la representación política y social. El libro reúne un conjunto artículos muy heterogéneos en cuanto a enfoques y metodologías, incluso temas, y eso le da una gran riqueza, sin embargo, también le da cierta complejidad, pues a veces cuesta hilvanarlos entre sí.

En el aspecto teórico, destaco una idea que se asume en varios capítulos: que la representación no se contrapone a la participación y que no se reduce al estudio de determinados espacios e instituciones (el Congreso, por ejemplo). Los distintos capítulos exponen los límites de la representación en el México actual en distintos ámbitos. De hecho, me parece que un acierto del libro consiste justamente en hablar de representación no acotada a lo político, sino extenderla a lo social.

El libro tiene una introducción, catorce capítulos incluyendo el de conclusiones y está dividido en cuatro apartados. A continuación, haré una breve referencia a cada uno de éstos.

La primera sección, “Acercamientos conceptuales a la representación”, está integrada por dos capítulos. Estos dos textos (Fernando Castaños y Alejandro Monsiváis) constituyen

una parte medular de la obra, pues en ellos se discute teóricamente la definición del concepto de representación. El texto de Castaños plantea que la relación entre representante y representado no se limita a una relación entre dos partes, sino que implica otras, con otros representados, otros representantes y otros actores, tanto sociales como civiles. El autor sostiene que, en el prototipo de democracia ideal, la representación consta de las opciones legítimas de decisión de los representantes, compatibles con las condiciones futuras preferibles para la mayoría, y las premisas argumentativas que esa mayoría suscribe. El problema de la representación en México es que, a diferencia de ese ideal democrático, los representantes están más comprometidos con las cúpulas partidistas que con los ciudadanos, además de no entender la importancia de la deliberación.

En esa misma línea, Monsiváis señala que la representación en la democracia mexicana es particularista, es decir, predomina la representación de intereses particulares. Los representantes intercambian entre sí votos y beneficios y ofrecen a sus electorados beneficios selectivos, sin que existan espacios de debate y deliberación efectivos.

Sin decirlo explícitamente, ambos textos coinciden en que la democracia representativa no se contrapone a la participativa. De hecho, la democracia representativa no puede funcionar sin la participación de la ciudadanía, que debe ejercer un control, o como ha dicho John Keane, un “monitoreo” del poder público.

La segunda sección del libro tiene el título del libro: “El malestar con la representación en México”. Ésta también consta de dos textos. El de Jorge Cadena-Roa rastrea el proceso histórico de la democratización mexicana en el que concluye que ésta se malogró porque las forma de representación social no funcionan y porque los partidos, en lugar de echar raíces en la sociedad, se enchufaron al Estado. Al respecto, no estoy necesariamente de acuerdo con la afirmación de que la transición se malogró, primero, y no creo que las razones de la situación de la democracia que tenemos sea sólo

porque las formas de representación social no funcionan. Creo que a eso hay que agregar fallas institucionales y una sociedad apática y poco exigente que claramente no han contribuido a que tengamos una democracia de mayor calidad.

El trabajo de Miguel Armando López-Leyva, con el que cierra esta sección, se centra en tres protestas para tratar de entender algunas razones de la desafección política de los mexicanos en los últimos años. El autor analiza cómo los ciudadanos recurren a distintas formas de acción colectiva y explotan vías de la política institucional y no institucional para hacer notar su enojo, desconfianza y reprobación del desempeño de las autoridades gubernamentales. Particularmente interesante me parece el análisis del movimiento anulista de 2009 como una respuesta –así lo expresa el propio autor–, “desde dentro de la democracia” (p. 187).

La tercera parte del libro se refiere a las instituciones y la representación. El texto de Fernando Barrientos estudia el presidencialismo mexicano para determinar qué tan representativo es. Concluye que, aunque ha cambiado en relación con el contemplado en la Constitución de 1917, el funcionamiento del régimen no ha mejorado. Agrega que el presidencialismo en México se ha agotado, pero pocas voces claman por una reforma profunda o un cambio de forma de gobierno. Critica lo poco que se ha avanzado en los mecanismos verticales de rendición de cuentas del sistema presidencial, con lo que estoy de acuerdo, aunque me faltó ver alguna propuesta para mejorar dichos mecanismos.

El capítulo de Khemvirg Puente presenta cómo la democratización en México produjo mayores niveles de competitividad entre los partidos políticos, generando congresos plurales que tuvieron que aprender nuevas formas de procesar decisiones legislativas. De acuerdo con el autor, el modelo de representación política en México ha llevado a que los partidos se vuelvan los ejes de la representación y que los legisladores sean actores marginales de éstos. Claramente, ello ha limitado su capacidad para influir en la agenda legislativa y en su posibilidad de representar realmente a sus electores.

Los partidos políticos son también el tema del capítulo de Sol Cárdenas y Francisco Reveles, quienes afirman que, aunque los partidos pasan por una crisis de representación y distanciamiento de los ciudadanos, siguen siendo los actores fundamentales de la democracia. Lo más interesante y original del artículo me parece la lista de propuestas que incluyen para que los partidos recuperen sus funciones de representación social, entre las que destacan apoyar las candidaturas independientes, transparentar sus ingresos, fortalecer organismos autónomos de fiscalización, fomentar mecanismos de democracia directa. Yo agregaría, dado que señalan la importancia de buscar opciones de representación no partidistas, que es imprescindible facilitar la creación y el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil.

Los textos de Silvia Inclán y Cristina Puga se dedican a estudiar el diseño institucional. En el caso de Puga, describe los mecanismos de participación ciudadana y señala algunos problemas que los afectan, lo que contribuye a aumentar el déficit democrático. De acuerdo con la autora, el funcionamiento deficiente de estos mecanismos no se debe al diseño institucional, sino al contexto, los actores, la cultura política y las prácticas burocráticas.

En cambio, Inclán sí afirma que, tanto la Suprema Corte de Justicia, primero, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, después, carecieron de mecanismos institucionales (diseño institucional defectuoso) para que los resultados de sus investigaciones tuvieran efectos judiciales y de impartición de justicia. El título del capítulo “De todas formas no pasa nada...” resume muy bien la conclusión de la autora, al señalar que en los casos de violaciones graves a los derechos humanos que analiza, los resultados son muy magros en lo que respecta a la justicia, lo que ha agravado la desvinculación entre la CNDH y la sociedad, hecho que, en su opinión, acabará minando la autoridad moral de la Comisión. Los hechos recientes relacionados con el nombramiento de la *ombudswoman* desgraciadamente contribuyen a que eso suceda con mayor rapidez.

El último capítulo de la tercera sección es el de José del Tronco y trata sobre el estado de la democracia (lo que el autor, siguiendo a Robert Dahl, llama poliarquía) en los estados mexicanos. El autor afirma que el proceso de democratización federal se dio de la periferia hacia el centro (con lo cual no estoy totalmente de acuerdo, yo diría que fue en ambas vías), para concluir que los regímenes políticos subnacionales en México se ubican entre las hegemonías participativas y las oligarquías competitivas. Confieso que me hizo falta que no se hiciera referencia a todo el trabajo previo sobre el tema, específicamente, el de Alfonso Hernández, quien ha estudiado las causas estructurales de la democracia local en México y analiza los determinantes de la democracia en los estados mexicanos en el periodo 1989-1998. O el trabajo que hicimos Reynaldo Ortega y yo, que también trabajamos democracia subnacional en México y encontramos que los niveles de marginación, la presencia organizativa de la izquierda y el índice de corrupción eran los determinantes más importantes de los niveles de democracia local. Asimismo, desde 2010, la Fundación Konrad Adenauer calcula un índice sobre desarrollo democrático en los estados mexicanos que hubiera sido útil consultar, por lo menos para validar los índices del autor.

La última sección “Vicios públicos e intereses privados en la representación” consta de tres capítulos. El primero se dedica a los poderes fácticos mediáticos, específicamente Televisa y TV Azteca. En éste, Ricardo Tirado argumenta que el poder de estas dos grandes cadenas es “un obstáculo para la constitución del espacio público democrático” (p. 404). De acuerdo con el autor, después de la alternancia, los gobiernos no fragmentaron al duopolio televisivo ni abrieron espacio para nuevas empresas, lo cual permitió que éstas intervinieran abiertamente en la actividad política, imponiendo sus propias agendas. Entre sus propuestas están: impedir las prácticas monopólicas de los medios; la creación de medios públicos; el fortalecimiento de las agencias reguladoras como el IFT, y el establecimiento de sanciones claras y costosas para los infractores de la ley.

El capítulo de Laura Montes de Oca y Alberto Rojas presenta los resultados de una investigación que realizaron entre 2014 y 2015 sobre espacios de participación-representación ciudadana: los consejos consultivos para el desarrollo sustentable. Los autores encuentran lo que otros han afirmado ya en relación con otros mecanismos locales de participación ciudadana, que estos consejos no logran corregir el déficit democrático, no garantizan la rendición de cuentas, propician la representación de intereses particularistas y las prácticas del clientelismo y concentración de poder. En una conclusión similar a la del texto de Inclán, los autores determinan que el diseño institucional de los consejos no está acompañado de mecanismos que garanticen una inclusión equitativa de intereses y demandas de los distintos grupos ciudadanos, que promuevan la rendición de cuentas hacia éstos.

El último capítulo de esta sección es el de Ernesto Isunza, que trata el tema de los controles democráticos no electorales, es decir, mecanismos de participación ciudadana que sujetan a representantes, burócratas, agencias gubernamentales y proveedores de bienes y servicios públicos. El autor pinta un escenario desolador de un país en donde la violencia se ha naturalizado y el Estado convive cotidiana y funcionalmente con la impunidad. El autor analiza cómo los ciudadanos recurren a la acción colectiva de redes vecinales y mecanismos de participación ciudadana para enfrentar la violencia cotidiana.

El libro termina con las conclusiones de los coordinadores, quienes retoman ideas de los capítulos para esbozar algunas otras sobre cómo puede preservarse la democracia y mejorar su calidad, sobre todo en las dimensiones de representación y participación.

Desde hace algunas décadas se ha medido y estudiado el hecho de que los ciudadanos no se sienten representados por sus diputados o por los partidos, sin embargo, se han estudiado menos las percepciones y actitudes de los ciudadanos frente a otros agentes. ¿Qué tanto se sienten representados por

las organizaciones civiles, por las gremiales o por otras agencias fuera del Estado? ¿Qué determina que se sientan mejor representados por uno u otro tipo de organización? Creo que el libro se hubiera beneficiado de un capítulo que analizara estos temas con datos específicos.

Asimismo, creo que dos grandes temas ausentes en esta publicación son el presidente (que no el presidencialismo, que trata Barrientos en su capítulo) y el poder judicial. Hubiera sido interesante comparar las diferencias que seguramente hay entre la figura del presidente actual y el saliente y con qué cualidades de estos personajes se identifica más la ciudadanía. Con respecto al poder judicial, aunque el texto de Inclán lo aborda, lo hace de manera marginal. También hubiera sido interesante indagar qué tan cercano es este poder para la ciudadanía.

Para concluir, reitero que *El malestar con la representación en México* es una contribución importante a los estudios sobre democracia y los problemas por los que atraviesa en el mundo. La crisis de representación es un fenómeno global, que ha llevado a que, incluso democracias consolidadas, estén experimentando el ascenso de nuevos populismos, partidos extremistas y radicales, y retrocesos en la protección de derechos.

El diagnóstico que ofrece este libro de lo que pasa en México es claro, pero podría extrapolarse a otras latitudes: una ciudadanía que no se siente representada por un congreso o parlamento al que cada vez percibe más distante; que siente pocos incentivos para participar y que cuando lo hace, rara vez tiene los resultados deseados; un sistema político que se doblega ante los poderes fácticos y criminales, y todo esto en un escenario en el que la violencia se ha naturalizado y donde priva la impunidad. A partir de este diagnóstico habrá que empezar a pensar en soluciones.

STEVEN LEVITSKY y DANIEL ZIBLATT, *How Democracies Die*, Nueva York, Broadway Books & Penguin Random House, 2019.

HUGO RANGEL TORRIJO
Universidad de Guadalajara
hugo.rangel@mail.mcgill.ca

Los autores, politólogos de Harvard y ampliamente conocidos, publican este ensayo sobre la naturaleza de la democracia y en particular sobre las causas de su debilitamiento. Parten de una pregunta pertinente: ¿Está en peligro nuestra democracia? Esta interrogante que formulan en la introducción toma como punto de partida la elección de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, pero el ensayo es de carácter internacional. Si antes las democracias morían por golpes de Estado, (tres de cada cuatro eran disueltas por coerción militar), ahora las democracias pueden morir por líderes electos (p. 3). El primer ejemplo es Hugo Chávez. Los autores establecen tipologías sobre los peligros que acechan a las democracias. El primer capítulo trata sobre las alianzas fatídicas (*"Fatefull alliances"*). En el primer cuadro (p. 23) los autores establecen cuatro indicadores de la "conducta autoritaria": 1) rechazo de las reglas democráticas; 2) negación de la legitimidad de los oponentes políticos; 3) tolerancia o promoción de la violencia; 4) limitación de libertades civiles de oponentes, incluidos los medios de comunicación.

Los autores describen alianzas entre partidos moderados y radicales populistas en Finlandia y Austria, lo cual ha aumentado la representación de los partidos populistas, pero celebran que se haya mantenido limitado para acceder al poder (*"Model of gatekeeping"*, p. 32). Sin embargo, desestiman el hecho de que, si bien los partidos populistas de extrema derecha no han accedido al poder, sí han difundido extensamente su agenda y discurso xenófobo en los medios de comunicación, contaminando y polarizando los debates

nacionales y deteriorado no solamente la imagen, sino la confianza en las instituciones democráticas en Europa, tal como lo explica François Normand en su artículo “Le populisme affaiblit la démocratie européenne” (*Les Affaires*, 14 de abril de 2018).

En el capítulo 2, Levitsky y Ziblatt abordan las limitaciones al extremismo en Estados Unidos (“Gatekeeping in America”). Recuerdan que el gobernador de Alabama, George Wallace, con un programa segregacionista, y el senador de Ohio, Harding, han sido excluidos por el sistema político. Lo mismo sucedió con el antisemita industrial del automóvil, Henry Ford, quien, a pesar de sus ambiciones políticas, fue rechazado por los líderes de los partidos (p. 44). A pesar de que Wallace tuvo un apoyo similar al de Trump, el sistema bipartidista lo alejó de la Casa Blanca (p. 48). Si bien los autores describen cómo el sistema dejó fuera a los radicales de derecha como Wallace, los autores no examinan por qué las opciones alternativas de la época, como la pacifista de Robert Kennedy y antirracista de M.L. King fueron silenciadas mediante asesinatos y represión a cargo del mismo sistema político que aplauden.

En el capítulo 3, los autores abordan la gran abdicación republicana y tratan de explicar el ascenso de D. Trump a la presidencia de Estados Unidos. Describen las circunstancias en las que Trump, como candidato externo, pudo vencer a los líderes y las reglas del Partido Republicano para convertirse en el candidato presidencial, aunque no dan cuenta de cómo un discurso radical y marginal dominó primero al partido y luego convenció al electorado. En efecto, Trump explotó el discurso histórico de los grupos xenófobos en Estados Unidos, particularmente a inicios del siglo xx (así lo afirma Hugo Rangel, “The Conservative Discourse Behind the US-Mexico Border Wall vs. Co-operation for Cross-Border Regional Development”, *Représentations dans le monde Anglophone*, septiembre de 2018).

Asimismo, el discurso conservador mantuvo su fuerza en las “trincheras” de los medios y “*think tanks*”. Como lo analizó

Chris Hedges en *American Fascists: The Christian Right and the War on America* (Estados Unidos, Free Press, 2007), estos grupos fundamentalistas construyeron un discurso fascista y por eso es que los analistas conservadores como Coulter, Hannity y Breitbart no solamente mostraron simpatía por él, como dicen los autores (p. 58), sino que lo apoyaron y difundieron su mensaje antiinmigración, antimexicano y anti-NAFTA con ayuda de las redes sociales. Por eso es cuestionable el argumento de que el éxito de Trump obedeció a que los vigilantes del sistema (*gatekeepers*) fallaran en las elecciones y las primarias. De esta manera, se presenta como un fracaso de los mecanismos partidistas para vigilar y evitar el acceso a los extremismos. Los autores lo resumen así: si los líderes republicanos se hubieran opuesto a Trump, el electorado se habría dividido (p. 71), pero el proceso político reside no sólo en los partidos, también en los procesos discursivos y en los actores. Por ejemplo, la prensa estadounidense (incluso medios tradicionales y convencionales como *USAToday* o CNN) lo han criticado puntualmente y verifican sus acciones y discursos. No obstante, en el cuadro 2, los autores hacen un acertado diagnóstico de los indicadores que comprueban el autoritarismo de Donald Trump (p. 65-67).

El capítulo 4 (“Subverting democracy”) narra el ascenso de Alberto Fujimori al poder en Perú, presentándolo como un neófito de buena voluntad frente a un sistema político rígido y, debido a un conflicto con el congreso, éste lo disolvió. En el libro se describe este autoritarismo como fortuito, es decir, no premeditado ni demagogo. Señalan que el de la democracia es un trabajo tedioso, sin fin (p. 77). Asimismo, describen cómo los presidentes autoritarios destituyen jueces independientes e incluso atacan a los medios, como Rafael Correa, en Ecuador, y Tayyip Erdogan en Turquía. Los regímenes autoritarios, como el de Malasia o Hungría, han dominado las instituciones para prolongar su mandato (p. 88). Además, los gobiernos autoritarios han simulado el terrorismo para justificar sus medidas, como el gobierno de Marcos

en Filipinas o el de George Bush, o el discurso de seguridad de Erdogan en Turquía (p. 96).

En el capítulo 5, “Las barandillas de la democracia” (*The Guardrails of Democracy*), Levitsky y Ziblatt estiman, con razón, que las constituciones son insuficientes para asegurar la democracia. Como ejemplo, presentan los países latinoamericanos y Filipinas, que imitaron la constitución estadounidense sin éxito (p. 99). Las democracias funcionan mejor y sobreviven más en países en donde las constituciones se refuerzan por leyes no escritas (p. 101). Hay dos normas fundamentales para la democracia en Estados Unidos: tolerancia mutua e instituciones indulgentes, como en la tradición británica (p. 103). Esto implica el reconocimiento de los derechos de los rivales para competir y gobernar (p. 103). Los autores ejemplifican con la ausencia de indulgencia y mesura en el chavismo, así como los excesos de los parlamentos para destituir de manera ilegal a Fernando Lugo, en Paraguay, y Abdalá Bucaram, en Ecuador (p.111). Exponen el caso chileno, en el cual la polarización puede destruir normas democráticas. “La política sin barandillas asesinó la democracia chilena”, afirman los autores (p. 117). Sin embargo, el análisis pareciera simplista porque el de Pinochet no fue un gobierno que resolviera la polarización a la falta de límites o “barandillas”, sino que impuso una férrea dictadura de extrema derecha (con apoyo de Estados Unidos), con experimentos neoliberales que tendían a imponer el individualismo, como lo señaló Noam Chomsky en su libro *Secrets, Lies, and Democracy* (Londres, Odonian Press, 1994).

El capítulo 6 versa sobre las reglas no escritas de la política estadounidense. Los autores señalan que, como país, Estados Unidos no nació con sólidas normas democráticas; la desconfianza partidista privó, por ejemplo, entre Hamilton y Jefferson (p. 120). Los actos de violencia fueron comunes en el senado, la guerra civil rompió la democracia y la animosidad en general fue causa de “rudeza constitucional” (p. 123). Los poderes legislativos y judiciales pertenecían al partido del presidente, lo que llevó a un poder presidencial sin lími-

tes o una “presidencia imperial” (p. 127). Sin embargo, se fue construyendo un poder judicial fuerte, de manera que la Suprema Corte fue el blanco de los ataques de las trampas partidistas (p. 131). Por eso es que existe un principio en el que los miembros de dicha corte se eligen de común acuerdo. Asimismo, los presidentes no son destituidos (p. 137). Después de todo, el sistema persistió por la similitud de los dos partidos gobernantes y la inclusión racial, que se consolidó con el acta de derechos cívicos. Sin embargo, el país se polarizó. Los autores no advierten la naturaleza política de tal polarización, exacerbada por los grupos conservadores.

En el capítulo “Descifrando” (“The Unraveling”), los autores tratan de explicar por qué hubo una oposición sin precedente para que el presidente Obama designara a miembros de la Suprema Corte. Señalan que fue el republicano Newt Gingrich quien introdujo un tono agresivo e intolerante en el debate político y lo polarizó valiéndose del descontento público. Así, los republicanos adoptaron un enfoque sin compromiso y buscaron la victoria a toda costa (p. 150). De esta manera, adoptaron una posición agresiva para intentar destituir al presidente Clinton e imponerse en las elecciones de 2000. La presidencia de G. W. Bush abandonó la tradicional gobernanza bipartidista y se adoptó el unilateralismo para imponer la guerra contra Irak. Incluso el congreso, dominado por la presidencia, hizo investigaciones superficiales de violaciones a los derechos humanos en esa guerra (p. 154). Los autores señalan correctamente que los medios conservadores adoptaron un tono intolerante, de modo que en la elección de Obama, en 2008, se vivió un clima partidista de intolerancia (p. 156). Fue así que la derecha y el Tea Party cuestionaron la legitimidad del presidente, y se instaló un radicalismo inusual en el Partido Republicano (p. 161). En 2011 se apoderaron del congreso y no solamente bloquearon al presidente, le negaron su americanidad y le impidieron la postulación de Merrick Garland para ser miembro de la Suprema Corte (p. 166). La polarización ha sido ideológica, entre liberales y conservadores, así como religiosa y racial,

ya que los republicanos concentran el voto evangélico y blanco (p. 171). Esto, señalan los autores, ha acentuado el discurso de “verdaderos americanos” (*true Americans*, p. 174). Sin embargo, los autores no explican este nacionalismo nativista y racista que han explotado los republicanos. Tampoco lo confrontan a la tradición progresista de Estados Unidos (de acuerdo con W. Nugent en su libro *Progressivism* (Nueva York, Oxford University Press, 2010)).

En el capítulo 8, “Trump contra las barandillas”, se critican los ataques del presidente contra jueces y el sistema judicial y los medios de comunicación. Trump ha atacado a las cortes, los cuerpos de inteligencia y a los organismos independientes desde la perspectiva de un autoritarismo clásico (p. 180). Amenazó a ciudades santuario por sus políticas opuestas en materia de migración. Asimismo, los líderes republicanos han presionado para que la posesión de una identificación personal sea requisito para ejercer el voto, con la intención de desalentar la participación de las minorías más próximas de los demócratas (p. 184). En el cuadro 3 (p. 188) expone la clasificación de diez líderes de nueve países. Los rubros son: si se capturan réferis, si se marginan actores y si se cambian las reglas. Considero que el cuadro resulta superficial al no tener explicaciones o aparente relación con el capítulo. Los autores señalan un factor que explota Trump para mermar la democracia: la crisis, ya que los ciudadanos toleran o apoyan medidas autoritarias cuando temen por su seguridad (p. 192). Trump carece de compromiso democrático, es nepotista y tiene conflicto de intereses (p. 196). Señalan, como Brook Gladstone en *The Trouble with Reality* (Nueva York, Workman, 2017), que las mentiras compulsivas a las que recurre Trump como candidato y presidente tienen consecuencias devastadoras sobre la democracia (p. 198). Retoman a Moynihan para afirmar que, con Trump, se ha redefinido la desviación política, ya que se aceptan conductas de mentira, incivildad y ataques a la prensa (p. 201). Podríamos afirmar que sobre la erosión democrática coinciden con Christoph Scheuermann, en “100 Days of Chaos: Donald Trump and the

Erosion of American Democracy” (*Der Spiegel*, 28 de abril de 2017).

En el capítulo final, “Salvando la democracia” (“Saving Democracy”), los autores se preguntan si la observación de Diamond es cierta en cuanto a que existe una recesión de la democracia a nivel mundial. Señalan que la mayoría de los países la democracia ha permanecido constante y en Venezuela, Tailandia, Turquía, Hungría y Polonia está en declive; en China, Rusia y el Medio Oriente la democracia desapareció de la agenda; Estados Unidos ya no es un modelo, lamentan los autores. Así, establecen varios escenarios pos-Trump: en el optimista, el presidente es destituido y hay un regreso a la democracia e incluso ésta se mejora como sucedió luego de la salida de Nixon (p. 206); el escenario pesimista es que se reelija y domine el congreso y las cámaras locales, que imponga estrictas credenciales para votar con el objetivo de reducir el voto de las minorías. El escenario más probable es que la polarización continúe y que las convenciones no escritas sigan desapareciendo. Continuará lo que Purdy llama hiperpartidismo y mutua desconfianza (p. 209). Más allá de Montesquieu y los fundadores estadounidenses, las constituciones sobreviven debido a los partidos y las normas políticas, afirman los autores. Aciertan al afirmar que los valores de procedimientos democráticos están en el centro del “credo americano”, sin ellos, la democracia no funciona. Sin embargo, sus ejemplos se asemejan al conductismo, es decir dependen de la conducta de los actores. Las “reglas no escritas” parecen en este sentido producto del voluntarismo. Los autores tienen razón cuando rechazan que los demócratas deberían actuar como los republicanos para ganar, pues se parecerían a los republicanos si tomaran a las minorías como blanco de ataque (p. 227). Asimismo, tienen razón al afirmar que disminuir la polarización implica reformar o refundar al Partido Republicano (p. 223). Más aún, es necesario desarrollar políticas de apoyo a la familia y seguro social para reducir la polarización. Esto ameritaba justamente mucha mayor atención en el libro. En efecto, más allá de reglas, se

necesitan políticas sociales de equidad como las que implementó Obama (al respecto, véase el artículo de P. Krugman, “Obama’s Trickle-Up the Economy” (*The New York Times*, 16 de septiembre de 2016).

En suma, el de Levitsky y Ziblatt es un libro pertinente, actual y necesario en el contexto internacional de hoy en día. Ofrece reflexiones valiosas y casos para entender la consolidación y erosión de los regímenes democráticos.

No obstante, un problema del libro estriba en su dispersión entre un análisis de la situación en Estados Unidos y la caracterización internacional de fenómenos autoritarios. Al intercalarlos, no se profundiza ni en uno ni en el otro lo suficiente. Más aún, al plantear la situación de la democracia en varios países, no exponen un análisis de la dimensión internacional de las instituciones democráticas, lo cual es relevante toda vez que Estados Unidos ha pretendido promover la democracia e incluso ha intervenido militarmente en varios países con este cuestionable objetivo. Por otra parte, al centrarse en las “reglas no escritas”, los autores olvidan aquellas que no corresponden a la democracia, como los obsoletos colegios electorales estadounidenses (p. 40). Tampoco abordan otras cuestiones estructurales, como el excesivo uso de dinero en las campañas que pervierte la democracia americana, como lo sugiere Celestine Bohlen en su texto “American Democracy is Drowning in Money” (*The New York Times*, 20 de septiembre de 2017).

ANDREW PAXMAN (coord.), *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*, México, Grijalbo, 2018.

OMAR FABIÁN GONZÁLEZ SALINAS

CEH - El Colegio de México

ofgonzalez@colmex.mx

Hace algunos meses, mientras buscaba fuentes sobre la Educación socialista de los años treinta, en el Archivo General de la Nación localicé una queja en la que personal de Misiones Culturales denunciaba que autoridades locales de Guanajuato les impidieron seguir adelante con su labor educativa debido a órdenes expresas del gobierno del estado. Según el documento, con un derroche de groserías e intimidando con armas, les advirtieron que los profesores podían contar el apoyo del gobierno federal, pero que allí, en el estado, las únicas órdenes válidas eran las que, dicho con un eufemismo, salían de las gónadas del gobernador.

Menciono este caso porque me parece representativo de cómo, en la historia de la República mexicana, los gobiernos estatales han tenido tanta fuerza y control sobre sus territorios, que incluso han llegado a contradecir al gobierno federal. No obstante, si mi percepción no es equivocada, entre el público no académico, así como entre buena parte del que sí lo es, aún goza de cierta aceptación la visión presidencialista que reduce la historia política mexicana del siglo xx a un recuento de sexenios en los que la “presidencia imperial” –tomando la afamada frase de Enrique Krauze– ejercía un poder desbordado que imponía la voluntad del gobierno federal, y la del presidente en particular, sobre todo el país.

Por fortuna, dicha visión presidencialista –y simplista– lleva algunos años siendo desterrada por una historiografía que es más precisa en el análisis de los periodos de auge, declive y debilidades del gobierno federal y que, además, se ha ocupado de los grupos de poder que negociaban con él,

lo confrontaban o incluso lo frenaban.¹ Asimismo, existen estudios teóricos que sustentan una reinterpretación no presidencialista de la política mexicana. Destaca la propuesta de Philip Abrams, quien sostiene que dar crédito a la existencia del “Estado” refuerza un tipo de “máscara” que encubre una vida política caracterizada por intentos de dominación ilegítima encabezados por individuos e instituciones que, más que tener unidad, actúan en completa heterogeneidad y desarticulación, de forma confusa, volátil y hasta con intereses contrapuestos.² Posturas como la de Abrams bien puede ayudar a cuestionar y desmontar la idea de que la vida política de México en el siglo xx, pese a haber estado regida por un mismo partido –el Revolucionario Institucional, PRI–, era homogénea, coherente y subordinada al poder ejecutivo.

Es en estas coordenadas historiográficas que se ubica el libro *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*, que recoge distintos estudios de caso sobre gobiernos estatales y que ahonda en una variedad de formas de hacer política a nivel regional y en relación con el gobierno federal, pues en no pocas ocasiones estas administraciones actuaron con particularidades que llegaron a desentonar con los mandatos venidos desde el centro.

Los gobiernos estatales estudiados son los de Isidro Fabela y Alfredo del Mazo Vélez (Estado de México, PRM/PRI, 1942-1951); Eruviel Ávila (Estado de México, PRI, 2011-2017); Maximino Ávila Camacho (Puebla, PR/PRM, 1937-1941); Rafael Moreno Valle Rosas (Puebla, PAN, 2011-2017); Javier Rojo Gó-

¹ Para una muestra de esta historiografía contraria al presidencialismo, véase Jeffrey W. Rubin, “Descentralizando el régimen: cultura y política regional en México”, *Relaciones*, vol xxiv, 96 (2003), pp. 126-180; Juan Espíndola Mata, *El hombre que lo podía todo, todo, todo. Ensayo sobre el mito presidencial en México*, México, El Colegio de México, 2004; Rogelio Hernández Rodríguez, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, 2008.

² Philip Abrams, “Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado”, en Philip Abrams, Akhil Gupta y Timothy Mitchell, *Antropología del estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, pp. 17-70.

mez (Hidalgo, PNR/PRM, 1937-1940); Miguel Ángel Osorio Chong (Hidalgo, PRI, 2005-2011); Miguel Alemán Valdés (Veracruz, PNR/PRM, 1936-1939); Javier Duarte (Veracruz, PRI, 2010-2016); Felipe Carrillo Puerto (Yucatán, PSS, 1922-1924); Víctor Cervera Pacheco e Ivonne Ortega Pacheco (Yucatán, PRI, 1984-1988, 1995-2001, 2007-2017); Ernesto P. Uruchurtu (Distrito Federal, 1952-1966); Andrés Manuel López Obrador (Distrito Federal, PRD, 2000-2005).

Antes de entrar en materia sobre el libro, vale la pena advertir que no está dirigido a un público especializado y que no todos los que colaboran en él son académicos, aunque es de reconocer que todos citan obras de referencia y fuentes que sustentan lo escrito. Esta naturaleza de la obra ofrece una lectura ágil y abierta a cualquier persona interesada en la historia política del país. También explica la ausencia de precisiones teórico-metodológicas, aunque debo decir que algo que no se justifica es el hecho de no mencionar una clara definición del concepto de “cacique” y el por qué los autores coincidieron en que todos los casos estudiados fueron de gobiernos caciquiles, pues aunque se estudian casos de caciques conocidos, como Maximino Ávila Camacho, hay otros, como el de Andrés Manuel López Obrador, cuyo gobierno en el Distrito Federal parece no encajar en esta categoría.

Ahora bien, la obra empieza con una introducción a cargo de su coordinador, Andrew Paxman, quien busca explicar las causas estructurales y de cultura política que estaban detrás de la actuación de los gobiernos estatales estudiados. Sobre las primeras, Paxman menciona cómo el control que el gobierno federal llegó a tener sobre los gobiernos estatales disminuyó a medida que avanzaba la liberalización política de México y las regiones ganaban autonomía financiera. En cuanto a la segunda explicación, me parece que es la más débil, pues argumenta la existencia de una histórica cultura política de gobierno caciquil, lo cual resulta poco convincente por su carácter generalizador. Considero que más que hablar sobre una cultura política caciquil, estudios como éstos deben ahondar en las fallas y oportunidades del sistema po-

lítico, así como los contextos específicos –locales y nacionales– cuyo aprovechamiento permitía engendrar gobiernos con alcances desmedidos. Tal como lo mencioné líneas arriba, el libro abarca el estudio de gobiernos que se desarrollaron en periodos y con características tan dispares, como la progresista y socialista administración de Felipe Carrillo Puerto en Veracruz, hasta los gobiernos sin ideología, como el de Javier Duarte –también en Veracruz–, que dejó sobre su estado una pesada herencia de violencia y desfalcos. Pese a estas disparidades, he optado por mencionar cuatro líneas temáticas generales que a mí parecer vale la pena rescatar de la obra. Esto en buena medida también, porque no es de mi interés ofrecerle al lector un resumen de cada capítulo, sino interesarlo en acercarse al libro tanto para aprender de él, como para discutirlo.

Estas cuatro temáticas son:

a) Una variedad de formas de incursionar y avanzar en la vida política del país. A lo largo del libro queda claro que el ingreso a la política mexicana se ha conseguido desde puestos bajos y prácticamente “invisibles”, pero que gracias a las propuestas, la astucia o a la lealtad y las redes de amiguismo y nepotismo de cada personaje, lograron conseguir altos puestos. El cobijo y recomendación de políticos ya consolidados también suele aparecer como un factor decisivo a la hora de la escalada política.

b) Distintas maneras de ejercer una gubernatura estatal. Sobresalen prácticas como el sometimiento o la negociación con poderes locales, el culto a la personalidad, la cooptación y corporativismo, el control de la prensa y la represión a grupos disidentes. Parecería también que una de las prácticas más comunes es el inicio de obras públicas faraónicas que en no pocas ocasiones carecen tanto de una óptima planeación, como de una satisfactoria conclusión pero que, a pesar de ello, suelen promocionarse como grandes logros de la administración en turno. Destaca el caso particular de la jefatura de gobierno del Distrito Federal, a cargo de Andrés Manuel López Obrador, pues presentó un estilo peculiar en el que la

movilización social en las calles y las encuestas ciudadanas sirvieron tanto para mostrar el respaldo social del gobernante cuando se confrontó con otros grupos de poder, como para legitimar las propuestas de gobierno que mayor controversia causaban.

c) Estrategias de negociación de los gobernadores con otros grupos de poder, tales como empresarios u organizaciones de trabajadores. Al respecto, destacan los casos en los que el gobierno coopta o reprime, pero también otros en los que se ve obligado a negociar y ceder.

d) Relación entre los gobiernos estatales y el gobierno federal. Sobre ello, es importante destacar que el libro no presenta a gobernadores sometidos a los mandatos presidenciales pues, aunque en tiempos de la hegemonía priista la lealtad al centro era fundamental para permanecer en el cargo de gobernador, hubo gobernadores que negociaron con el ejecutivo federal, obligándolo a ceder. Es el caso de la gubernatura de Miguel Alemán Valdés, quien se adhirió a las políticas cardenistas, aunque para ello Cárdenas tuvo que tolerar el sello personal de Alemán, que consistía en prácticas de corrupción y nepotismo.

El libro cierra con un epílogo en el que Jorge Javier Romero habla de algunas de las características que distinguieron la política mexicana en los siglos XIX y el XX, destacando que las prácticas de reciprocidad caciquil y las redes clientelares presentes entre caciques y militares todavía son detectables en algunos gobernadores civiles. Asimismo, señala las particularidades de gobiernos estatales durante la “época dorada” del priismo, así como los cambios sufridos durante la transición a una mayor democracia. Javier Romero enfatiza que ni la mayor autonomía que han ganado los gobiernos estatales, ni la transición a una pluralidad política, han significado una baja en las prácticas de corrupción entre gobernadores.

En síntesis, el conjunto de estudios cuenta con el acierto de no partir de un enfoque individualista con tintes de “psicohistoria” en el que la personalidad de cada gobernador

explique su administración. Tampoco los presenta como simples piezas de ajedrez, cuyos movimientos en el tablero político obedecen a una “jugada maestra” orquestada por un poder mayor, sea un partido o el jefe del ejecutivo federal. Son distintos intereses y circunstancias los que explican cada administración de gobierno. *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente* reúne una importante compilación de características de la historia política de nuestro país en el último siglo, por tanto, su lectura bien puede ser de interés tanto para el público académico, como para la ciudadanía en general.

NOVEDADES EDITORIALES

SELECCIÓN Y TRADUCCIÓN

DE MOISÉS MADRID

El Colegio de México

revfi@colmex.mx

JOHANN P. ARNASON (ed.), *European Integration. Historical Trajectories, Geopolitical Contexts*, Edinburgh, University Press, 2019, 304 pp.

Para comprender las dificultades actuales y las perspectivas futuras de la integración europea, se requieren múltiples puntos de vista. Los ensayos de esta colección exploran aspectos históricos y geopolíticos de la integración europea y su relevancia para las interpretaciones de la coyuntura actual. También examinan las diferentes dinámicas regionales de integración y las actitudes que resultan de esas experiencias, incluso en las periferias europeas que a menudo se ven ensombrecidas por los centros dominantes. Al reunir todas estas perspectivas, la colección permite al lector evaluar la crisis actual de la Unión Europea (UE) en su contexto.

DIMITRY KOCHENOV, *Citizenship*, Cambridge, MIT Press, 2019, 344 pp.

La glorificación de la ciudadanía es un hecho en el mundo actual que parte de una narrativa cívica que invoca liberación, dignidad y nacionalidad. En realidad, explica Dimitry Kochenov, la ciudadanía es una historia de complacencia, hipocresía y dominación, halagadora para los ciudadanos y degradante para quienes no lo son. En este volumen de la serie

MIT Press Essential Knowledge, Kochenov explica el estado de la ciudadanía en el mundo moderno.

El autor ofrece una introducción crítica a un tema que suele describirse en forma acrítica, al describir qué es la ciudadanía, qué implica, cómo surgió y cómo ha cambiado su papel en el mundo. Examina cuatro elementos clave del concepto: estatus, al considerar cómo y por qué se extiende el estatus de ciudadanía; para qué sirve y quién se queda atrás; derechos, particularmente el derecho a vivir y trabajar en un Estado; deberes y lo que significa ser un “buen ciudadano”, y política, tal como se promulga en la concesión y el disfrute de la ciudadanía.

La ciudadanía promete el ejercicio de las ideas atractivas de dignidad, igualdad y valor humano, pero a grupos de individuos estrictamente separados. Los que están fuera de este separo no son ciudadanos tal como se entiende en la actualidad, y no pertenecen. La ciudadanía, advierte Kochenov, es con demasiada frecuencia una herramienta legal que justifica la violencia, la humillación y la exclusión.

SANTIAGO ANRIA, *When Movements Become Parties. The Bolivian MAS in Comparative Perspective*, Cambridge, University Press, 2019.

¿Por qué algunos partidos formados por movimientos sociales desarrollan estructuras de arriba hacia abajo mientras que otros se mantienen más abiertos y receptivos a sus bases sociales? Éste es el primer estudio comparativo riguroso de los partidos basados en movimientos. El libro muestra no sólo cómo éstos pueden formar partidos, sino también cómo contribuyen a su política interna y dan forma a modelos organizativos de partidos, en el largo plazo. Aunque la bibliografía publicada argumenta que los partidos basados en movimientos sucumbirán a la profesionalización y la especialización, Anria muestra, mediante un examen en profundidad del desarrollo inusual y contraintuitivo del MAS boliviano, que esto no está predestinado ni es inevitable. Posteriormente,

el autor compara la evolución del MAS con la de otros partidos formados por movimientos sociales, incluidos el PT de Brasil y el FA de Uruguay. En una región donde los nuevos partidos exitosos, de cualquier índole, han sido raros, estos tres son notables por su éxito. Sin embargo, a pesar de sus orígenes similares, difieren considerablemente en sus modelos organizativos.

MICHAEL MINTROM, *Policy Entrepreneurs and Dynamic Change*, Cambridge, University Press, 2019.

Los emprendedores de políticas son actores activos que participan en esfuerzos de colaboración en el gobierno, y en torno a éste, para promover innovaciones en políticas. El interés en los emprendedores de políticas ha crecido en los últimos años. Cada vez son más reconocidos como una clase única de actores políticos, que muestran atributos comunes, implementan estrategias comunes y pueden impulsar cambios dinámicos en las prácticas sociales. Este libro de la colección Cambridge Elements evalúa el estado actual del conocimiento sobre los emprendedores de políticas, sus acciones y sus impactos. Explica cómo diversas fuerzas mundiales están creando una nueva demanda de emprendimiento de políticas, y sugiere direcciones para futuras investigaciones sobre emprendedores de políticas y sus iniciativas para impulsar un cambio dinámico.

VERÓNICA PÉREZ BENTANCUR, RAFAEL PIÑEIRO RODRÍGUEZ y FERNANDO ROSENBLATT, *How Party Activism Survives. Uruguay's Frente Amplio*, Cambridge, University Press, 2019.

Los partidos políticos con activistas están en declive debido a varios *shocks* externos. Los cambios sociales, como el surgimiento de nuevas tecnologías de comunicación, han disminuido el papel y el número de activistas, mientras que las elites del partido pueden arreglárselas cada vez más sin activistas de base. Sin embargo, estudios recientes sobre diferentes

democracias han demostrado cómo el activismo todavía es importante para la representación. Este libro contribuye a esta literatura con el análisis del caso único del Frente Amplio (FA) uruguayo, el único partido de masas izquierdista institucionalizado en América Latina. Presenta descripciones detalladas, rastreo de procesos sistemáticos e investigación de encuestas, con lo cual el estudio de caso destaca el valor de un enfoque centrado en la organización para comprender el papel de los partidos en la democracia. En el FA, las reglas de la organización conceden a los activistas una voz significativa, lo que infunde a su participación de un fuerte sentido de eficacia. Este libro es un excelente recurso para académicos y estudiantes de América Latina, así como de política comparada con interés en partidos políticos y en los desafíos que enfrentan las nuevas democracias.

DANA R. FISHER, *American Resistance. From the Women's March to the Blue Wave*, Columbia, University Press, 2019, 216 pp.

Desde el primer día de Donald Trump en el poder, salió a las calles una enérgica “resistencia” de base a protestar contra los planes de su administración para Estados Unidos. Millones marcharon con sombreros el día después de la inauguración; ciudadanos indignados acudieron en masa a los aeropuertos para declarar que Estados Unidos debe estar abierto a los inmigrantes; masas de manifestantes rodearon la Casa Blanca para exigir acciones sobre el cambio climático: y eso fue sólo el comienzo. ¿Quiénes son los millones de personas que marchan en contra de la administración de Trump?, ¿cómo están conectados con la Ola Azul que arrasó en el Congreso de los Estados Unidos en 2018 y qué significa todo esto para el futuro de la democracia estadounidense?

American Resistance localiza a los activistas en las calles e incluso en las comunidades y los distritos del Congreso en todo el país donde viven, trabajan y votan. Valiéndose de datos de encuestas innovadoras y entrevistas con actores clave, Dana R. Fisher analiza cómo los grupos de la Resistencia han

canalizado la indignación hacia el activismo, valiéndose de organizaciones que posibilitan el activismo de cualquier persona desde cualquier lugar, cuando y donde más se necesite, comenzando con la primera Marcha de las Mujeres y siguiendo con el movimiento hasta las elecciones intermedias de 2018, Fisher demuestra cómo la energía y el entusiasmo de la resistencia dieron sus frutos en una ola de victorias demócratas. Revela también cómo la izquierda se recuperó de las devastadoras elecciones de 2016, y obtuvo lecciones para convertir la pasión popular en ganancias electorales y lo que viene después. *American Resistance* explica la organización que está revitalizando la democracia para contrarrestar la presidencia de Trump.

MICHAEL J. KELLY, ERIKA MORENO y RICHARD C. WITMER (eds.), *The Cuba-U.S. Bilateral Relationship. New Pathways and Policy Choices*, Oxford, University Press, 2019, 392 pp.

Al final del segundo mandato del presidente Barack Obama, parecía que Estados Unidos y Cuba podrían estar en camino de normalizar sus relaciones después de cinco décadas de animadversión por la Guerra Fría. Sin embargo, estas esperanzas parecieron desvanecerse por los resultados de las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016, que llevaron al poder a un candidato cuya campaña giró en torno a deshacer las políticas distintivas de Obama, incluido el acercamiento a Cuba. Después de varios años de la administración de Trump todavía hay varios caminos que ambos países vecinos podrían tomar para, ya sea continuar el acercamiento, extender el *statu quo* o alejarse más. Si bien no es del todo claro qué dirección tomará la relación bilateral, debido a las diversas presiones políticas y divergentes que impulsan a cada una de estas dos naciones, lo que sí está claro es que les esperan varias oportunidades y desafíos determinantes.

Con base en la valiosa información de las esferas política, económica y legal, el libro examina los posibles caminos para ambos adversarios de la Guerra Fría. Entre los temas que exi-

gen atención está el reclamo no resuelto de la propiedad que se remonta a la Revolución de 1959, que establece relaciones económicas bilaterales comunes y constantes en múltiples sectores de la economía, así como enfrentar una variedad de restricciones legales y políticas tanto en Cuba como en Estados Unidos. El volumen se ocupa de estos temas, aprovechando la experiencia de los académicos en tres campos distintos (Ciencias Políticas, Economía y Derecho), a la vez que plantea opciones de políticas viables, así como las oportunidades y desafíos que suponen.

DUNCAN McDONNELL y ANNIKA WERNER, *International Populism. The Radical Right in the European Parliament*, Oxford, University Press, 2020, 208 pp.

Las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 fueron aclamadas como un “terremoto populista”, con partidos como el Frente Nacional Francés, el UKIP y el Partido Popular Danés, que encabezaron las encuestas en sus respectivos países. Pero, ¿qué pasó después?

Sobre la base de las posiciones políticas, la información de los votos y entrevistas realizadas durante tres años con altos funcionarios de catorce partidos populistas de derecha radical y sus socios, éste es el primer estudio importante que explica las acciones y alianzas de estos partidos en el Parlamento Europeo. Este libro, *International Populism*, da respuesta a tres preguntas clave: ¿por qué los populistas de derecha radical, a diferencia de otros tipos de partidos ideológicos, se han dividido durante mucho tiempo en el Parlamento? ¿Por qué, aunque persisten las divisiones, muchos están ahora más unidos que nunca? ¿Y cómo todo esto orienta nuestra comprensión sobre la derecha radical populista europea en la actualidad?

Arguyendo que estos partidos han entrado en una nueva fase internacional y transnacional, algunos de los cuales intentan ser “radicales respetables” mientras otros abrazan su populismo compartido, McDonnell y Werner arrojan nueva

luz sobre el pasado, presente y futuro de uno de los fenómenos políticos más importantes de la Europa del siglo XXI.

JESSICA TRISKO DARDEN, *Aiding and Abetting. U.S. Foreign Assistance and State Violence*, Stanford, University Press, 2019, 216 pp.

Estados Unidos es el principal donante de ayuda exterior en el mundo. Sin embargo, se ha investigado poco sobre cómo esta asistencia afecta la política y las sociedades de las naciones receptoras. El libro *Aiding and Abetting* explora si la ayuda externa hace más daño a partir de la información de cuatro décadas de ayuda económica y militar de Estados Unidos. Jessica Trisko Darden desafía ideas de larga data en torno a la ayuda y sus consecuencias, y destaca los patrones clave en la relación entre asistencia y violencia. Es convincente en su demostración respecto a que muchos de los retos que enfrentó Estados Unidos en materia de la política de ayuda exterior durante la Guerra Fría, como el respaldo a dictadores cercanos a los intereses estadounidenses, siguen siendo importantes hoy en día. Los estudios de los casos históricos de Indonesia, El Salvador y Corea del Sur ilustran cómo la ayuda puede hacer valer las libertades humanas o propagar violaciones a los derechos humanos. *Aiding and Abetting* alienta tanto a los defensores como a los críticos de la asistencia extranjera a reconsiderar las consecuencias políticas y sociales de ésta mediante el enfoque en las iniciativas de ayuda internacional para la expansión de la libertad humana.

JIWEI CI, *Democracy in China. The Coming Crisis*, Harvard, University Press, 2019, 432 pp.

Con Xi Jinping potencialmente establecido como presidente de por vida, el movimiento de China hacia la democracia política pareciera estar estancado. Pero Jiwei Ci sostiene que cuatro décadas de reforma han creado una mentalidad en el pueblo chino que está sólo a la espera de que el sistema po-

lítico se ponga al día, lo que da como resultado una disyuntiva entre las expectativas populares y las realidades políticas. Las tensiones inherentes a una sociedad en gran parte democrática que no tiene un sistema político democrático desencadenarán una crisis de legitimidad sin precedentes, obligando al Partido Comunista a actuar.

Para el gobierno, se ciernen dos crisis. Primero, la decadencia del legado revolucionario del Partido Comunista, que el partido mismo ve como una grave amenaza. Segundo, la fragilidad de la próxima transición de liderazgo. Ningún éxito económico compensará el déficit de legitimidad del partido cuando se necesite. La única respuesta eficaz, sostiene Ci, será una transición ordenada hacia la democracia. Con ese fin, el gobierno chino necesita comenzar a preparar a sus ciudadanos para la democracia, para nuevos derechos civiles y responsabilidades cívicas. Adoptar este papel pragmático le ofrece al Partido Comunista la oportunidad de sobrevivir. Sus líderes, por lo tanto, tienen buenas razones para dar inicio a un cambio democrático.

Con la certeza de desafiar al Partido Comunista e incitar el debate, *Democracy in China* es una voz original e importante para un problema con consecuencias de largo alcance para China y el mundo.

LAURENCE MOREL, *La question du référendum*, París, Presses de Sciences Po, 2019, 311 pp.

Las élites desconfían de él, los populistas lo reivindican. Lo que unos ven ahí es una desviación de la democracia, y otros la herramienta imparable de la decisión popular. Dos visiones caricaturescas que la mayoría de las veces comparten una gran ignorancia de lo que realmente es el referéndum.

Detrás de su aparente simplicidad (dar respuesta a una pregunta con un sí o un no), esta institución se manifiesta múltiple (referéndums de iniciativa compartida, iniciativa ciudadana, votos, etc.). Un referéndum puede tener efectos muy diferentes, incluso opuestos, dependiendo del contexto de

su implementación, la forma en que se formula la pregunta, la manera en que la abordan los políticos y los ciudadanos, etc. Retomando una por una las críticas de las que es objeto, el autor defiende la idea de que el referéndum renovado podría, mejor que cualquier otro proceso de democracia participativa, restablecer el vínculo de confianza de los ciudadanos con el sistema político y restablecer un mayor consenso en la democracia.

IRMA MÉNDEZ, FERRÁN MARTÍNEZ y NICOLÁS LOZA (eds.), *Integridad electoral. México en perspectiva global*, México, FLACSO, 2019, 310 pp.

La distancia que hay entre la incorporación de los requisitos formales para que unas elecciones sean consideradas libres, justas y equitativas, y la persistencia de las malas prácticas electorales, ha dado lugar a propuestas muy diversas que brindan herramientas para el análisis exhaustivo de las elecciones, entre las cuales se encuentra el reciente y destacado enfoque de integridad electoral. Este libro da cuenta de tal perspectiva que, trascendiendo la más común noción de elecciones libres y justas, concibe la integridad de unas elecciones como un proceso secuencial, de modo que un enfoque de esta índole permite evaluar la calidad de las contiendas en toda su complejidad, y en sus niveles nacional y subnacional.