

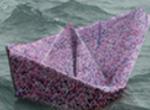
# ¿Cómo se sostiene la democracia?

La resiliencia democrática en México

Miguel Armando López Leyva

Alejandro Monsiváis Carrillo

Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Instituto de Investigaciones Sociales

# ¿Cómo se sostiene la democracia?

La resiliencia democrática en México

Miguel Armando López Leyva

Alejandro Monsiváis Carrillo

Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Instituto de Investigaciones Sociales

Ciudad de México, 2024



Forma sugerida de citar: López Leyva, M. A., Monsiváis Carrillo, A., Márquez Romero, V., Somuano, M. F., Castaños, F., Inclán Oseguera, S., Valdés Zurita, L., Nieto Morales, F., Salazar Rebolledo, G., Puga, C., Valderrama, B. & Gordillo-García, J. (2024). ¿Cómo se sostiene la democracia?: la resiliencia democrática en México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales. <https://ru.iis.sociales.unam.mx/>

Excepto donde se indique lo contrario, esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional): <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

Con la licencia CC-BY-NC-SA usted es libre de:

- Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

**Catalogación en la publicación UNAM.**

**Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información**

**Nombres:** López Leyva, Miguel Armando, editor. | Monsiváis Carrillo, Carlos Alejandro, editor.

**Título:** ¿Cómo se sostiene la democracia?: la resiliencia democrática en México / Miguel Armando López Leyva, Alejandro Monsiváis Carrillo, coordinadores.

**Descripción:** Primera edición electrónica. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2024.

**Identificadores:** LIBRUNAM 2230425 (libro electrónico) | ISBN 9786073088121 (libro electrónico).

**Temas:** Administración de crisis en gobierno -- México. | Democracia -- México.

**Clasificación:** LCC JL1229.C75 (libro electrónico) | DDC 351.0078098—dc23

El Comité Editorial de Libros del Instituto de Investigaciones Sociales aprobó la propuesta para publicar este libro en formato electrónico e-pub.

Primera edición electrónica en e-pub: marzo de 2024.

D.R. © 2024, Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Sociales

Ciudad Universitaria, C.P. 04510

<https://ru.iis.sociales.unam.mx/>

Correo electrónico: [repositorio.iis@sociales.unam.mx](mailto:repositorio.iis@sociales.unam.mx)

Libro electrónico editado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Se terminó de producir en marzo de 2024. La edición electrónica en formato e-pub estuvo a cargo de Oscar Quintana Ángeles. Participaron: Virginia Careaga Covarrubias (edición del proyecto), María Antonieta Figueroa Gómez (revisión de contenidos electrónicos), Cynthia Trigos Suzán (diseño de portada) y Mauro Chávez Rodríguez (cuidado de la edición).

ISBN: 978-607-30-8812-1

## Sobre este libro

---

¿De qué depende que la democracia perdure? Una pregunta como ésta no sólo reviste un interés abstracto o puramente intelectual. Hoy en día es una pregunta clave para entender los desafíos que enfrenta la democracia en numerosos países, México entre ellos. El propósito de los estudios reunidos en esta obra es analizar, precisamente, la capacidad de resistencia de la democracia mexicana ante la transformación política promovida por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

La premisa compartida es que el régimen político enfrenta la amenaza más real e inmediata de retroceso autoritario en al menos tres décadas. ¿De qué depende que la subversión democrática progrese, se detenga o se revierta? Para responder a esta pregunta, recurrimos al concepto de *resiliencia democrática*, un concepto que designa a la capacidad del sistema político, sus actores e instituciones, de resistir el embate autoritario.

Si bien las respuestas son tentativas y las conclusiones son inciertas, quienes participamos en este proyecto esperamos contribuir al debate público en torno a la democracia mexicana desde la investigación en ciencias sociales. La obra se organiza en cuatro secciones, empezando por una introductoria a los conceptos de democracia, autocratización y resiliencia democrática en el caso de México. La primera sección temática analiza los mecanismos asociados al avance de la autocratización en el régimen político promovidos desde el Poder Ejecutivo. La segunda sección examina la capacidad de resiliencia de instituciones independientes y autónomas que son esenciales para hacer valer la legalidad y los contrapesos democráticos. La tercera sección hace lo propio a partir de diversos estudios acerca de las fuentes civiles, sociales y públicas de crítica, oposición y resistencia a las acciones del gobierno o ciertas políticas públicas. Las conclusiones ofrecen una reflexión que integra las diversas vertientes de la problemática.

# Contenido

---

Presentación

## **INTRODUCCIÓN**

Autocratización y resiliencia democrática en México

*Alejandro Monsiváis Carrillo*

La resiliencia democrática: dimensiones para su análisis

*Vladimir Márquez Romero*

## **EL PODER CONCENTRADO**

Centralización del poder presidencial: ¿erosión democrática?

*María Fernanda Somuano*

Juicios desmesurados y antidemocracia populista

*Fernando Castaños*

## **PODERES PÚBLICOS, AUTONOMÍAS Y CONTRAPESOS**

La batalla por la legitimidad y la credibilidad de la SCJN. México, 2018-2022

*Silvia Inclán Oseguera*

La resiliencia del sistema electoral mexicano

*Leonardo Valdés Zurita*

Legitimidad y resiliencia de las instituciones de transparencia y acceso a la información pública en México

*Fernando Nieto Morales*

## **LIBERTADES DEMOCRÁTICAS Y RESISTENCIA CIUDADANA**

Prensa y resistencia: ¿hacia una nueva relación con el poder?

*Grisel Salazar Rebolledo*

Resiliencia de las organizaciones de la sociedad civil mexicana

*Alejandro Natal*

La política científica de la 4T y la resiliencia de una comunidad

*Cristina Puga y Brenda Valderrama*

“El dolor no es un *show*”: las víctimas de la violencia frente al poder  
presidencial en México

*Johan Gordillo-García*

## **CONCLUSIONES**

El riesgo de la autocratización en México

*Miguel Armando López Leyva*

Sobre las autoras y los autores

# Presentación

---

[ [Regresar al contenido](#) ]

A lo largo de varias décadas, la democracia ha sido un referente que ha estado en el centro del debate público y el cambio institucional en México. La presente obra se inscribe dentro de una línea de trabajo académico que espera aportar elementos a la deliberación pública para la construcción democrática en el país. Sin embargo, el motivo original no es reflexionar sobre cómo robustecer el orden institucional, y no porque esto carezca de importancia. Un tema más urgente se ha colocado en la agenda de debate público: entender la capacidad de resistencia de la democracia mexicana ante la acometida autoritaria que comenzó con el arribo al poder presidencial de Andrés Manuel López Obrador en 2018.

Los estudios reunidos en esta obra colectiva tienen como objetivo analizar los mecanismos de resiliencia democrática en México en un contexto de erosión y declive autocrático. ¿Por qué hablar de este concepto? ¿Existe, realmente, un riesgo de restauración autoritaria en el país? La premisa compartida es que el régimen político enfrenta la amenaza más real e inmediata de retroceso autoritario en al menos tres décadas. Se trata de un proceso de autocratización gradual y progresivo que avanza en muy diversos planos. Entonces, ¿de qué depende que el autoritarismo siga progresando, se detenga o se revierta? Para responder a esta pregunta, en este libro recurrimos al concepto de *resiliencia democrática*, que designa la capacidad —habilidades y propiedades— del régimen político, sus actores e instituciones, de resistir el embate autoritario. La introducción a la obra contiene dos contribuciones que abordan con detenimiento este concepto. En el primer capítulo se ofrece una introducción general a los conceptos de democracia, autocratización y resiliencia democrática. El capítulo también desarrolla el argumento de que la democracia está en juego en el país desde

el cambio de gobierno en 2018 en la medida en que sea resiliente. El segundo capítulo profundiza en la discusión conceptual y aporta una revisión bibliográfica de los hallazgos más recientes en la materia.

Después de la parte introductoria, la obra se compone de tres partes más y unas conclusiones. La primera parte del libro, “El poder concentrado”, analiza los mecanismos asociados al avance de la autocratización en el régimen político. El primer capítulo de esta parte se enfoca en la figura presidencial, en el “estilo personal de gobernar”, y los riesgos democráticos asociados a sus estrategias y acciones políticas. El segundo capítulo analiza la controversialidad de la democracia a partir del significado que López Obrador le da al concepto en su discurso. Disputar su significado puede enriquecer su horizonte normativo, pero también puede ser un instrumento de líderes populistas para debilitar la institucionalidad democrática.

La segunda parte, titulada “Poderes públicos, autonomías y contrapesos”, tiene como objetivo examinar la capacidad de resiliencia de las instituciones independientes y autónomas, esenciales para hacer valer la legalidad y los contrapesos democráticos. Esta parte se compone de tres capítulos. El primero estudia el caso de la independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). El segundo está enfocado a las instituciones garantes de las elecciones libres y limpias en el país, particularmente el Instituto Nacional Electoral (INE). El tercero analiza las creencias legitimadoras en la opinión pública sobre el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Cada uno de estos capítulos analiza los riesgos que representan diversas acciones e iniciativas promovidas por el Ejecutivo y el potencial de resiliencia de esas instituciones.

La tercera parte, “Libertades democráticas y resistencia ciudadana”, está integrada por cuatro capítulos. El propósito es analizar la resiliencia democrática a partir de diversas fuentes de crítica, oposición y resistencia a las acciones del gobierno o ciertas políticas públicas. La primera contribución en esta parte analiza la relación del gobierno en turno con la

libertad de prensa y los medios críticos. El siguiente capítulo discute las diferentes estrategias de respuesta en las organizaciones y redes de la sociedad civil a la “cuarta transformación”, impulsada por el presidente. El tercero presenta un análisis de medidas regresivas en materia de política de ciencia y tecnología adoptadas por la presente administración y la respuesta dada por la comunidad académica. El cuarto capítulo de esta parte examina la contribución de los movimientos sociales de víctimas de la violencia a la resiliencia de la democracia en el país. Estas contribuciones muestran de manera detallada la forma en que diversos grupos y organizaciones sociales han resistido el embate autoritario, pero también sugieren que la erosión de libertades y espacios democráticos ha avanzado mucho y rápidamente.

La última parte de esta obra contiene una reflexión conclusiva en el capítulo titulado “El riesgo de la autocratización en México”, donde se retoman los elementos principales de las contribuciones anteriores a partir de la premisa señalada en el primer texto introductorio, con la finalidad de señalar en qué medida la resiliencia de instituciones y actores podrá ser suficiente para detener la regresión autoritaria. El punto clave, se señala, está en que tenga éxito la iniciativa para modificar las reglas de acceso al poder, las que le dieron piso a la democracia.

Estos capítulos brevemente reseñados fueron discutidos en el transcurso de 2022 en seis sesiones: 27 de abril, 29 y 30 de junio, 26 y 19 de agosto y 2 de septiembre. En esas fechas, las y los autores presentaron avances de sus textos para recibir comentarios y observaciones, las cuales consideraron para la versión final que se presenta en estas páginas. Quienes coordinamos esta obra nos dimos a la tarea de hacer una lectura minuciosa de cada uno para darle articulación al volumen y para que se entendiera la concepción general del conjunto. Esperamos haberlo logrado.

Este libro es producto del Seminario Académico Institucional Perspectiva Democrática, que desarrolla desde 2002 sus actividades en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM). Justo en 2022 se cumplieron veinte años de

trabajo y colaboración académica continuos. Su propia evolución y los intereses académicos que se han visto reflejados en los libros publicados en el marco del seminario muestran cómo han cambiado las condiciones de nuestro régimen político: los primeros análisis desarrollados se preocupaban por la continuidad democrática —consolidación, calidad— en un contexto de aceptación generalizada de la democracia; no se omitían los problemas existentes, pero no se advertía un riesgo serio de regresión (aunque siempre quedaba en el aire la cuestión de la persistencia). Ahora, este volumen señala el avance de un proceso que puede llevarnos a un escenario previo al de la transición democrática si no tiene las suficientes resistencias institucionales y ciudadanas. Esperemos que este volumen contribuya a la comprensión del proceso político en marcha y sea de utilidad para la defensa de los avances democráticos.

\* \* \*

Las y los autores que participamos en este libro agradecemos a quienes hicieron una evaluación anónima del manuscrito. Sus agudos señalamientos y observaciones contribuyeron a fortalecer cada uno de los capítulos que lo integran.

# INTRODUCCIÓN

# Autocratización y resiliencia democrática en México

Alejandro Monsiváis Carrillo

---

[ [Regresar al contenido](#) ]

¿De qué depende que la democracia resista cuando se ve erosionada o en riesgo de sufrir una transformación autoritaria? El estudio de las condiciones que favorecen la resiliencia democrática ha ganado centralidad en la medida que la tercera ola de autocratización avanza a escala global. La resiliencia es la capacidad de los regímenes democráticos de “prevenir o reaccionar a los desafíos sin perder su carácter democrático” (Merkel y Lührmann, 2021: 874). Analizar la capacidad de la democracia para mantenerse estable o revertir el retroceso autoritario es especialmente importante en países que atraviesan por un proceso de autocratización. Los procesos de autocratización contemporáneos se producen de forma gradual y progresiva, muchas veces impulsados por líderes o gobiernos que fueron electos legítimamente, pero que socavan la institucionalidad democrática una vez que llegan al poder.

El presente capítulo introductorio tiene un doble propósito. Primero, introducir los conceptos que enmarcan la problemática. El texto comienza con una referencia general al concepto de *democracia*. En seguida se revisa el concepto de *autocratización* y se discute la importancia de estudiar los mecanismos de *resiliencia* en las democracias en riesgo. El planteamiento es que el deterioro democrático y la resiliencia son procesos que se activan en paralelo. Así, la erosión de la democracia puede ser más notoria y corrosiva en ciertas áreas del sistema político y en la vida pública; en otros ámbitos, la resistencia al autoritarismo puede ser más evidente o efectiva.

El segundo propósito es analizar el caso de México. ¿Tiene sentido investigar los mecanismos de la resiliencia democrática en este país? ¿Existe un proceso de erosión democrática o de autocratización en curso? ¿Es diferente de los riesgos que enfrentó la democracia previamente, con otros gobiernos? El argumento que desarrollaré es que tras la llegada de la “cuarta transformación” al poder, con la elección de Andrés Manuel López Obrador en 2018, se activaron los engranajes de la autocratización. Desde luego, al momento de escribir este estudio México todavía podía considerarse una democracia electoral, defectuosa y desigual, pero democracia. También puede decirse que la democracia mexicana enfrentó riesgos y procesos de declive con gobiernos anteriores, pero fue resiliente, como se verá más adelante.

¿En qué consiste, entonces, la diferencia? Primero, están presentes las condiciones que propician la erosión de la democracia y el avance de la autocratización como nunca: un presidente personalista y populista que cuenta con el respaldo incondicional de un partido poco institucionalizado pero mayoritario en el Congreso. Segundo, está presente también el impulso *iliberal*, la “ambición hegemónica” del presidente, que propicia la concentración del poder en el Ejecutivo, amenazando al Estado de derecho, la calidad de las elecciones y las libertades ciudadanas. Entonces, si bien la democracia electoral mexicana sigue vigente, distintas fuentes de información y procesos políticos revelan que se encuentra amenazada como nunca. La resiliencia democrática en México está en juego.

## LA DEMOCRACIA

La democracia es un régimen político en el que cada ciudadano o ciudadana cuenta con el mismo derecho a participar en un sistema de control popular del gobierno (Pettit, 2012: 22). En este sistema, los gobiernos deben conducirse de “forma responsiva hacia las preferencias de los ciudadanos, considerados como políticamente iguales” (Dahl, 1971: 1). Esto requiere un

entramado institucional que garantice iguales derechos de información, expresión y asociación para toda persona que tenga el estatus de ciudadanía. Ese entramado institucional también debe garantizar que los gobernantes sean electos en procesos de competencia libres e imparciales bajo el principio del sufragio universal. Estos dos aspectos son necesarios para que un régimen sea una democracia electoral —o, en términos de Dahl (1971), una poliarquía.

Al mismo tiempo, la democracia requiere que el poder del Estado esté debidamente regulado y limitado por un orden constitucional que proteja los derechos y las libertades de las personas. Este componente es parte del legado de la filosofía política liberal (Christiano, 2008; Coppedge *et al.*, 2016), pero también es compatible con los preceptos de una comprensión neo-republicana de la libertad, como no-dominación (Lovett y Pettit, 2009). De esta manera, la separación de poderes, el control legislativo y judicial del Poder Ejecutivo, los mecanismos de rendición de cuentas horizontal y la protección de las personas por el Estado de derecho son elementos esenciales del control democrático del poder estatal.

Así, las condiciones que definen a un régimen democrático son las siguientes:

1. Iguales derechos y libertades de expresión, asociación y participación política entre la población adulta de una sociedad.
2. Elecciones regulares, libres y limpias para acceder a los puestos de gobierno y representación popular.
3. Un Estado de derecho que protege a las personas del ejercicio arbitrario u opresivo de la autoridad política, mediante un sistema de pesos y contrapesos formales e informales y el gobierno de la ley.

Estos atributos constituyen los elementos necesarios de la democracia. Un régimen político se democratiza en la medida que cada uno de sus componentes pasa de tener un mínimo de efectividad hasta alcanzar un desarrollo óptimo. Desde luego, las reformas institucionales o

administrativas orientadas a promover la participación y deliberación ciudadanas mejoran la calidad de la gobernanza democrática (Pogrebinschi y Ryan, 2017). Ante todo, se trata de explorar de qué manera se pueden dar respuestas democráticas a los problemas colectivos de las sociedades actuales (Warren, 2017). Sin embargo, desde el punto de vista del régimen político, la diferencia clave es si las libertades ciudadanas se respetan, las elecciones son razonablemente libres y limpias y el gobierno cumple con un mínimo de apego al principio de legalidad. Si no es así, ese sistema no puede ser considerado democrático.

## LA AUTOCRATIZACIÓN

La erosión democrática observada en diversos países del mundo ha sacudido la creencia de que el cambio político habría de avanzar en una sola dirección. Las cualidades democráticas de los sistemas políticos no sólo se expanden o profundizan; también son susceptibles de revertirse. Ya sea que se hable de erosión, declive o deslizamiento en reversa, el problema de fondo es el mismo: el deterioro de los atributos democráticos del régimen político (Bermeo, 2016; Del Tronco y Monsiváis Carrillo, 2020; Haggard y Kaufman, 2021; Waldner y Lust, 2018).

Un concepto que permite englobar los procesos asociados al deterioro de la democracia es el de *autocratización*. De acuerdo con Lührmann y Lindberg (2019), la autocratización es el cambio negativo en los atributos democráticos del régimen político. Este cambio negativo puede producirse de forma drástica y repentina, como resultado de un episodio de asalto al poder o un golpe de Estado. Sin embargo, también puede ser producto de un proceso incremental y paulatino. De hecho, en menos de dos décadas la autocratización gradual se ha convertido en la forma más común de transformación política (Hellmeier *et al.*, 2021). En este caso, el agente que impulsa la subversión de la democracia suele ser quien detenta el poder.

Una “tercera ola” de autocratización es la encabezada por gobernantes que fueron electos en comicios democráticos, pero impulsan la subversión del régimen político (Bermeo, 2016; Haggard y Kaufman, 2021; Huq y Ginsburg, 2018; Levitsky y Ziblatt, 2018; Luo y Przeworski, 2019). La autocratización hace que el poder político sea cada vez más autárquico, aunque el gobierno cuente con un apoyo electoral considerable o pretenda actuar en nombre del pueblo. Fundamentalmente, el autoritarismo merma la capacidad de los derechos ciudadanos y las instituciones políticas para cumplir su función esencial: hacer al gobierno responsable ante la ciudadanía y controlar el poder estatal, haciéndolo rendir cuentas.

La autocratización gradual avanza cuando el gobierno en turno suprime de forma progresiva el pluralismo político y los pesos y contrapesos en el Ejecutivo. Los gobernantes autoritarios no necesitan recurrir a una represión generalizada. Pueden convivir con las instituciones de la democracia. No obstante, harán lo posible para destruirlas o neutralizarlas, convirtiéndolas en instrumentos que sirvan para avanzar en sus intereses políticos o usándolas como meras fachadas decorativas. Las rutas son múltiples. Típicamente, el gobierno interfiere con la limpieza de las elecciones o introduce disparidades en la competencia electoral. Las autoridades electas pueden llegar a perseguir penalmente a la oposición, tolerar la violencia criminal en los comicios o implementar las prácticas abiertas de fraude electoral. En paralelo, adoptan estrategias para “ensanchar” su poder (Bermeo, 2016), ya sea eliminando *de facto* las restricciones a la reelección indefinida del Ejecutivo o subordinando los poderes del Estado a la voluntad presidencial. Asimismo, promueven la captura de la administración pública y el debilitamiento de las agencias estatales de control y vigilancia de toda índole. A la par, amenazan y restringen las libertades de expresión y asociación. El avance autoritario combate a la prensa crítica, propaga información distorsionada, impone restricciones a la formación de organizaciones sociales y ataca a la oposición política.

El proceso de autocratización puede desembocar en la instauración de un autoritarismo competitivo, un sistema que conserva una fachada democrática, pero impide que el gobierno sea llamado a rendir cuentas. Los autoritarismos competitivos celebran elecciones periódicas, pero no son elecciones libres ni limpias (Levitsky y Way, 2010; Schedler, 2013). Si las condiciones son propicias, las autoridades suprimirán las elecciones, prohibirán la oposición política y despojarán a la ciudadanía del derecho de asociarse, expresar opiniones críticas y participar en los asuntos públicos. Entonces la autocratización habrá generado una autocracia cerrada.

## LA RESILIENCIA DE LA DEMOCRACIA

La evidencia indica que los procesos de autocratización avanzan en diversos países del mundo. Sin embargo, es un hecho que algunas democracias se mantienen estables, incluso cuando han llegado al poder fuerzas políticas dispuestas a subvertir el régimen. ¿A qué se debe esto? La pregunta por la estabilidad y perdurabilidad de la democracia puede ser planteada como un problema de *resiliencia* (Burnell y Calvert, 1999). La resiliencia es la capacidad de un sistema de adaptarse a los desafíos internos o externos que se le imponen, así como la habilidad de recuperarse ante el daño o el desorden (Merkel y Lührmann, 2021: 870-872).

La resiliencia democrática es una cuestión estrechamente ligada a la gravedad de la amenaza autoritaria. Si el riesgo para la democracia es mínimo o improbable, tiene poco sentido preguntarse qué tan resiliente es el sistema. En cambio, cuando la amenaza es patente y claramente discernible, la capacidad del régimen para detener el progreso del autoritarismo se convierte lo mismo en un desafío colectivo que en una incógnita analítica. De acuerdo con Merkel y Lührmann (2021), qué tan resiliente es el sistema político a la autocratización depende del comportamiento de las instituciones, los actores políticos y los ciudadanos por igual. Idealmente, el sistema político habrá de “permanecer sin cambio,

adaptarse a través de cambios internos, o recuperarse sin que el régimen y sus instituciones, organizaciones y procesos constitutivos pierdan su carácter democrático” (Merkel y Lührmann, 2021: 874). Una vez que el régimen democrático se ha deteriorado hasta convertirse en un autoritarismo, la resiliencia de la democracia deja de ser una cuestión relevante. En cambio, lo que se pone en juego es un asunto diferente: la posibilidad de revertir el retroceso. Bajo un sistema autoritario, el reto principal es la transición a la democracia.

¿Qué condiciones favorecen la capacidad del régimen de detener o revertir la erosión democrática? El capítulo de Vladimir Márquez Romero, en este libro, ofrece una revisión comprensiva de investigaciones recientes que abordan esta cuestión. En este contexto, sirva señalar que los factores estructurales desempeñan un papel determinante. En un estudio a escala global, usando datos a nivel país entre 1900 y 2020, Boese *et al.* (2021) encuentran que el desarrollo económico sólo protege a las democracias del comienzo de la autocratización, pero no evita la ruptura una vez que la erosión ha comenzado. Al igual que otros estudios, Boese *et al.* (2021) también encuentran que la resiliencia de la democracia depende de la calidad de la democracia en el pasado.

Otras investigaciones destacan la influencia que ejercen las decisiones estratégicas de los actores y las capacidades de las instituciones para servir de contrapeso al avance del autoritarismo. Por ejemplo, Laebens y Lührmann (2021) muestran que la activación de mecanismos de rendición de cuentas de tipo vertical, horizontal y diagonal explica que se haya detenido el declive en países como Benin, Ecuador y Corea del Sur. Analizando el caso de la República Checa, Guasti (2020) argumenta que los tribunales, los medios independientes y las protestas de la sociedad civil fueron barreras efectivas contra los ataques a la democracia promovidos por gobiernos tecnocrático-populistas. Sintetizando una amplia literatura, Merkel y Lührmann (2021) concluyen que la resiliencia del régimen depende de cuatro condicionantes generales: los equilibrios y las tensiones

en la relación entre los poderes públicos; las características del sistema de partidos; la cultura cívica y la capacidad de resistencia de la sociedad civil; y el sentido de comunidad política que prevalece en la sociedad.

Los estudios recientes, sin embargo, no examinan de qué forma se pone en juego la resiliencia de la democracia en diversas áreas del sistema político. Cuando un gobierno está dispuesto a modificar las reglas del juego no necesariamente implementará una estrategia general y uniforme de concentración del poder. Dependiendo de las circunstancias, el Ejecutivo debe decidir qué objetivos priorizar y qué estrategias adoptar. En algunos casos podrá lanzar una ofensiva abierta y decidida, buscando formalizar su reelección ilimitada o refundando el orden constitucional, por ejemplo. En otros casos, impulsará la concentración del poder mediante la cooptación de agentes o instituciones formalmente independientes.

En cualquier circunstancia, la resiliencia del sistema dependerá de la respuesta que ofrezcan las instituciones y los actores que se vean directamente afectados, pero también de la intervención otros agentes, como los partidos de oposición, la opinión pública o las organizaciones internacionales, entre otros. Los agentes que defienden los valores e instituciones de la democracia deben resistir y revertir al menos seis estrategias de control político asociadas al avance del autoritarismo. La primera es la *represión política*, e implica el uso de la fuerza pública para combatir a las fuerzas opositoras o impedir el avance de protestas y movimientos sociales. Además de ser una respuesta muchas veces ilegal y que vulnera los derechos humanos, la represión violenta es una alternativa que puede resultar costosa para el gobierno, pues puede provocar el efecto opuesto buscado (Aytaç *et al.*, 2018).

Una segunda estrategia es la *persecución legal* de la crítica, la oposición o grupos sociopolíticos específicos. De esta manera, mediante denuncias administrativas o penales el gobierno puede emprender una ofensiva en contra de actores o grupos sociales específicos. Encarcelar a periodistas, líderes sociales o dirigentes partidistas es una medida típicamente

autoritaria que tiende a volverse más efectiva conforme el Ejecutivo puede corromper a jueces y fiscalías. El capítulo de Cristina Puga y Brenda Valderrama, en este libro, describe un caso que ilustra esta estrategia: la persecución legal de 31 investigadoras e investigadores por parte de la Fiscalía General de la República mexicana tras una denuncia de la directora general de la política de ciencia y tecnología en el país.

En tercer lugar se encuentra la *negligencia*, que se caracteriza por el hecho de que el gobierno deliberadamente se abstiene de cumplir con sus funciones administrativas o regulatorias. Bajo esta modalidad, disminuyen las capacidades de rendición de cuentas pública en la provisión de bienes y servicios públicos esenciales. Desde un punto de vista económico, es equivalente a la reducción del aparato estatal que deja al intercambio entre particulares la solución de problemas colectivos. Desde un punto de vista democrático, ya sea por omisión o por supresión de funciones, la renuncia del gobierno a intervenir en la regulación de la acción pública representa una pérdida de capacidades colectivas para garantizar el ejercicio de derechos y libertades de la ciudadanía. En buena medida, como lo muestra el análisis de Johan Gordillo, la respuesta del gobierno mexicano ha sido de negligencia ante las demandas de justicia de las organizaciones que representan a las víctimas de la violencia criminal.

La cuarta estrategia vinculada al avance del autoritarismo es la *deslegitimación*. Se produce cuando las autoridades atacan la legitimidad democrática de instituciones, actores y procesos que contravienen al gobierno en turno. Difundiendo acusaciones e información distorsionada, el gobierno declara que sus críticos u opositores son enemigos del pueblo o de la patria. Estas acusaciones alientan la polarización perniciosa, un mecanismo simbólico que reduce el pluralismo político y las identidades sociales a dos bandos antagónicos (McCoy, Rahman y Somer, 2018). La polarización política cancela el espacio para la deliberación y el compromiso políticos y abre paso a la confrontación y el conflicto. Cuando el gobierno en turno agita a la opinión pública en contra de instituciones y actores

específicos, prepara el terreno para la captura de los poderes y las instituciones, o su reforma institucional, de manera que queden sometidos al Poder Ejecutivo. En este libro, prácticamente todos los estudios empíricos presentan evidencia de las acciones de deslegitimación encabezadas por el presidente en contra de un extenso número de instituciones, agentes, movimientos y personas en particular. Desde los ataques a las instituciones garantes de la integridad de las elecciones descritos por Leonardo Valdés Zurita a la descalificación de los movimientos sociales que demandan justicia para las víctimas de la violencia, pasando por la animadversión presidencial hacia medios críticos o periodistas, como lo muestra el capítulo de Grisel Salazar.

En quinto lugar se encuentra la *cooptación*. Es el procedimiento mediante el cual el gobierno incrementa su capacidad informal de control de las instituciones, los movimientos sociales, los partidos políticos o los líderes sociales. Utilizando prebendas o amenazas, el gobierno puede motivar o coaccionar a agentes colocados estratégicamente en las organizaciones públicas o sociales. Éste es el mecanismo que se pone en juego cuando el presidente designa a ministros afines a su causa en la corte constitucional o cuando nombra jueces o fiscales que le son políticamente leales. Silvia Inclán, en este libro, al analizar la independencia de la Suprema Corte de Justicia, muestra que el gobierno actual ha adoptado medidas encaminadas a controlar *de facto* a la corte mediante la designación de cuatro, potencialmente cinco, ministros de un total de once que conforman el pleno. La cooptación también se hace presente en los procesos de designación de funcionarios en todo tipo de entidad pública, desde los organismos autónomos de supervisión y vigilancia hasta los cargos directivos de las dependencias de gobierno. Al analizar los riesgos que enfrentan las autoridades electorales y las instituciones garantes del acceso a la información pública, respectivamente, Leonardo Valdés y Fernando Nieto alertan del riesgo de captura de estas instituciones a través de la designación de titulares afines a la “cuarta transformación”. Por otra parte, la cooptación

también le permite al Ejecutivo ejercer control sobre un amplio rango de agencias y actores: candidaturas y puestos de representación popular en su propio partido o en los partidos de oposición, empresas y consorcios de telecomunicaciones, movimientos sociales, etc. Mediante la cooptación de agentes e instituciones, el presidente no requiere efectuar cambios legales mayores para concentrar el poder. Incluso juega a su favor que esas entidades muestren una independencia relativa del Poder Ejecutivo, siempre y cuando acaten las disposiciones presidenciales en los momentos clave.

Por último, la *reforma institucional*. Desde el punto de vista del gobierno en turno, lo ideal sería efectuar una transformación comprensiva del sistema político que le otorgara el control del poder público. Las condiciones necesarias para esto no siempre se presentan, de manera que la segunda mejor alternativa es promover una transformación institucional que avance gradualmente. Así, las reformas al Poder Judicial, a las facultades de vigilancia del Congreso, al sistema electoral, a la gobernanza de las elecciones, al servicio público y muchas otras pueden servir al propósito de alinear las facultades y los incentivos del poder público con la autoridad del gobierno. Aunque el cambio legal de las instituciones políticas no garantiza que los propósitos de las reformas se cumplan cabalmente (Brinks, Levitsky y Murillo, 2020), contar con reglas a favor de la concentración de la autoridad en el Poder Ejecutivo puede hacer una gran diferencia. Una vez creadas las normas que apuntalan el autoritarismo, el proceso de reversión de esas reglas en una dirección democrática es más difícil.

Entonces, para estudiar la resiliencia democrática es clave indagar cómo reaccionan los distintos actores políticos y sociales en diferentes ámbitos institucionales o públicos ante las estrategias específicas de concentración del poder político promovidas por el gobierno en turno. La disputa por la democracia se produce en un campo en donde actores diversos se alían y convergen para hacer que las reglas y las organizaciones públicas sean congruentes con la democracia, al tiempo que otros tratan de capturar esas reglas y organizaciones para concentrar poder y usarlo de forma

discrecional. ¿Cómo responden las instituciones, los actores políticos y la ciudadanía al repertorio autoritario del gobierno? ¿Qué condiciones favorecen la persistencia del pluralismo político y el control institucional del Ejecutivo? ¿Qué factores se asocian con la protección de los derechos y libertades de la ciudadanía?

## **EL CASO DE MÉXICO: LOS MECANISMOS DEL DECLIVE DEMOCRÁTICO**

La resiliencia de la democracia se convierte en un tema crucial en el momento en que se activan los mecanismos de la autocratización. ¿Existe evidencia de que la democracia mexicana enfrenta un riesgo de retroceso? Miguel Armando López Leyva (en este libro) señala que ese riesgo es real, luego de considerar los desafíos que ha enfrentado la democracia mexicana desde su establecimiento. Con esta perspectiva, el desenvolvimiento reciente del acontecer político en el país tiene las características de la erosión democrática, ya sea que se analicen sus arenas institucionales o la secuencia de los acontecimientos. En esta sección mostraré que algunos mecanismos clave asociados al declive democrático se encuentran presentes en el caso mexicano. Se trata, en esencia, de la “diada personalista”: un presidente personalista, reacio a los contrapesos y la división de poderes, que tiene el respaldo mayoritario de un partido débilmente institucionalizado en las cámaras del Congreso (Rhodes-Purdy y Madrid, 2020).

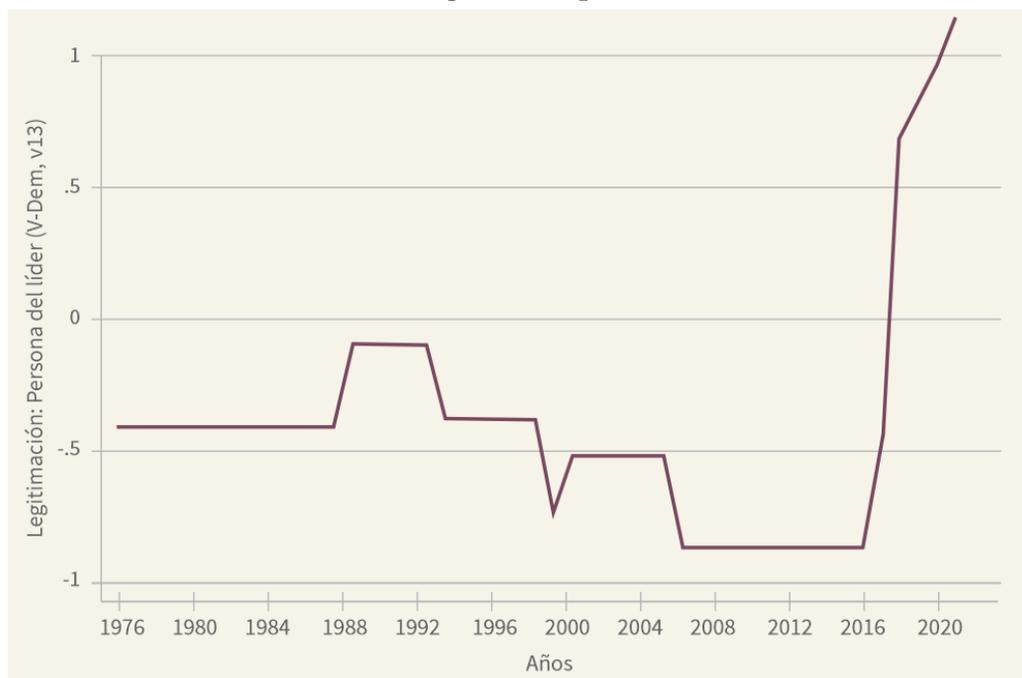
En América Latina, el activismo presidencial ha sido un factor decisivo en los episodios recientes de declive y ruptura de la democracia. En diversos países, el enojo ciudadano y la crisis de los partidos políticos tradicionales han facilitado la llegada al poder de líderes personalistas y antisistema. Una vez en el poder, estos líderes han provocado la erosión de las democracias y el surgimiento de autoritarismos competitivos en la región andina y en Centroamérica (Balderacchi, 2018; Levitsky y Loxton, 2013; Weyland, 2013). En particular, los gobiernos personalistas son predictores

consistentes de una mayor concentración del poder político en el Ejecutivo y el debilitamiento de la rendición de cuentas horizontal y del Estado de derecho (Rhodes-Purdy y Madrid, 2020).

Este patrón está presente en el caso mexicano. Andrés Manuel López Obrador (AMLO) llegó al poder con el 53.2% de los votos y una diferencia de poco más de 30% con respecto al segundo lugar. La elección estuvo precedida por un malestar ciudadano acumulado a lo largo de casi dos décadas. Desde la primera alternancia, los gobiernos habían mostrado muy poca capacidad para erradicar la corrupción, garantizar la seguridad, la paz y la justicia, o promover la equidad y el bienestar sociales. Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se profundizaron el escepticismo hacia la democracia como forma de gobierno, la identificación partidista y la satisfacción con el funcionamiento del régimen (Monsiváis Carrillo, 2019).

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones presidenciales de 2018 inauguró un gobierno personalista en México, en el que el titular del Ejecutivo emplea un discurso populista para impulsar una transformación iliberal de la democracia. De acuerdo con Rhodes-Purdy y Madrid (2020), un gobierno personalista está encabezado por un presidente que ejerce un liderazgo fuerte y predominante, atribuyéndose cualidades personales extraordinarias y una supuesta conexión directa e inmediata con el pueblo —a la manera de lo que O'Donnell (1994) describió como “democracia delegativa”—. En este sentido, López Obrador es reconocido como un político mesiánico y personalista, una figura que pretende encarnar virtudes como la honestidad y espera educar moralmente al pueblo desde el Poder Ejecutivo (Monsiváis Carrillo, 2020).

Gráfica 1  
Personalismo como forma legitimación política en México, 1976-2022



Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem, v13).

Como puede verse en la gráfica 1, la llegada de López Obrador al poder en 2018 hace una diferencia significativa en cuanto a la justificación personalista del poder. Esta gráfica se basa en datos del proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem, v13) (Coppedge *et al.*, 2023) y utiliza la variable “Persona del líder”, desarrollado por Tannenber *et al.* (2021). Este indicador responde a la pregunta: “¿Hasta qué punto el jefe del Ejecutivo es representado como si hubiera sido dotado con características personales o habilidades de liderazgo extraordinarias (como ser el padre de la nación, excepcionalmente heroico, piadoso, sabio, o cualquier otra cualidad extraordinaria valorada por la sociedad)?” La escala de medición tiene un rango desde “para nada” (*not at all*) hasta “casi exclusivamente” (*almost exclusively*). Los datos representados en la gráfica han sido estandarizados mediante el modelo de estimación empleado por V-Dem. El valor de cero representa la media y los valores positivos indican una mayor presencia de

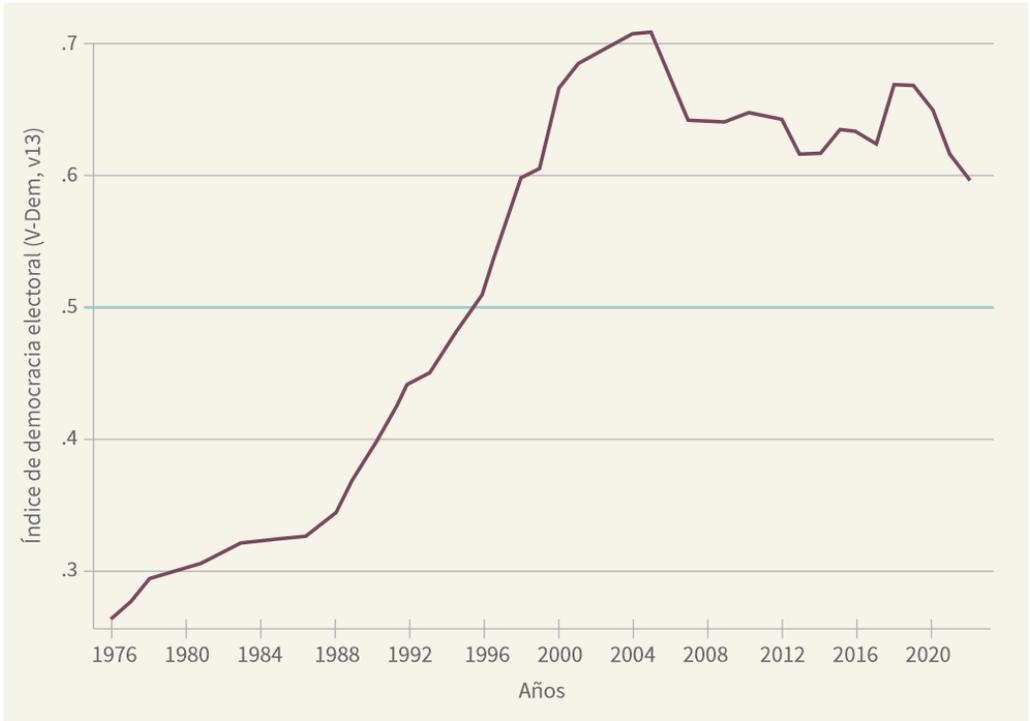
la legitimación personalista. Como puede verse en esta gráfica, entre 1976 y 2022 ningún presidente ha sido tan personalista como López Obrador. De hecho, el personalismo del presidente no sólo contrasta con el que caracterizó a sus dos predecesores, Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018), sino que también sobresale por encima del personalismo de un gobernante informal y “popularchero”, como Vicente Fox (2000-2006).

El gobierno de AMLO, además de legitimarse bajo una lógica personalista, promueve una concepción iliberal de la democracia mediante un discurso populista. El populismo es una ideología “adelgazada” que se define por una visión maniquea de la política en la que el antagonismo entre el pueblo y las élites es irreductible, pues representa la lucha entre el bien y el mal (Hawkins y Rovira Kaltwasser, 2017). A la par, de acuerdo con Wagrandl (2021: 110-112), una democracia *iliberal* es un régimen constitucional en el que la soberanía popular ejerce, a la vez, un poder *ilimitado* e *irrestricto*. Es ilimitado en el sentido de que no existe ningún ámbito o aspecto que no pueda ser objeto de la voluntad unificada del “pueblo”; es irrestricto en el sentido de que toda forma de restricción o contrapeso es considerada ilegítima. Por lo tanto, es una concepción de la soberanía popular tan antipluralista como antiinstitucional. Desde esta concepción, la voluntad popular es homogénea, incompatible con la divergencia y el pluralismo. Dividir el poder, limitarlo y vigilarlo equivale a oponerse a la soberanía irrestrita del pueblo y, por lo tanto, se asume como antidemocrático.

¿Cuál ha sido la influencia del gobierno lopezobradorista en la democracia mexicana? La llegada de la “cuarta transformación” al poder coincide con el inicio de un proceso de autocratización que se expresa en la reducción de los atributos de la democracia electoral en el país (véase, asimismo, Monsiváis Carrillo, 2022). Esto queda de manifiesto en la gráfica 2, que representa la evolución de la democracia electoral en el país entre 1976 y 2022 mediante el Índice de Democracia Electoral (IDE) de V-Dem

(v13) (Coppedge *et al.*, 2023). Este índice está basado en el concepto de poliarquía de Robert Dahl (1971) y adquiere valores entre 0 y 1. Conforme se aleja del cero y se acerca al uno, el IDE indica mayor proximidad con el ideal de un país que se rige mediante el sufragio universal, la libertad de asociación, la libertad de expresión y fuentes alternativas de información, las elecciones libres y competitivas. El punto de corte es 0.5. Por arriba de este punto, el país se considera una democracia electoral; por abajo, algún tipo de autoritarismo.

**Gráfica 2**  
**Democracia electoral en México, 1976-2022**



Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem, v13).

Así, de acuerdo con los datos del IDE, México rebasó el umbral de la democracia, por primera vez en su historia reciente, en 1996. La tendencia progresiva, propia de un proceso prolongado de transición negociado a la democracia mediante reformas electorales (Labastida y López Leyva, 2004),

todavía continuó hasta los años 2004 y 2005, cuando alcanzó su punto máximo (0.71/1.0). La primera “alternancia” en el Poder Ejecutivo federal del año 2000 tuvo lugar en ese periodo de democratización progresiva. El conflicto postelectoral de 2006 detuvo el avance democrático y provocó un fuerte retroceso, que siguió durante todo el sexenio siguiente bajo el gobierno de Felipe Calderón y llegó al punto más bajo luego de la elección de Peña Nieto en 2012, que fue una elección controvertida y empañada por el gasto ejercido durante la campaña por el partido vencedor, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es preciso señalar que el retroceso democrático que siguió a la elección de 2006 fue contenido con base en la reforma electoral de 2007-2008. En este sentido, el retroceso se detuvo cuando los partidos opositores y el partido en el gobierno negociaron cambios en las reglas de competencia. El IDE en 2013 y 2014 descendió hasta 0.618 puntos, un nivel propio de una democracia electoral deficiente. A partir de esa fecha, sin embargo, luego de la reforma constitucional que entre otras cosas transformó el Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral, la tendencia decreciente comenzó a revertirse. En 2018, el año de la elección presidencial, el IDE había regresado ya a los 0.671 puntos, el nivel más alto desde 2005.

Una vez que el proceso de desarrollo político del régimen retomó una tendencia democratizadora, era de esperar que esa tendencia continuara o que por lo menos se mantuviera constante. Por el contrario, no era de esperarse observar un nuevo episodio de retroceso, a menos que hubiera factores que empujaran en sentido contrario, como lo ha sido el caso de este país. El retroceso en los atributos de la democracia electoral asociados al gobierno de AMLO se puede percibir en la gráfica 1. Desde el 0.671 alcanzado en 2018, la democracia mexicana llegó a 0.59, sin considerar, todavía, las potenciales consecuencias del proceso político asociado a las reformas promovidas por el gobierno y conocidas como “plan A”, “plan B” y otras. Es decir, en el plano de las libertades de expresión y asociación y la

competencia libre y equitativa por el poder político, la transformación lopezobradorista ha tenido consecuencias corrosivas.

Los estudios contenidos en este volumen muestran que el personalismo populista de López Obrador y su concepción iliberal de la soberanía popular se encuentran en la base de la amenaza a la democracia mexicana más significativa en los últimos años. El presidente ha afirmado que México no vive todavía una democracia y que su gobierno la hará realidad. De acuerdo con Fernando Castaños, las controversias acerca de la democracia son posibles y legítimas en un régimen democrático. Sin embargo, no todas las controversias son equiparables. En su contribución a este volumen, Castaños muestra que existen condiciones bajo las cuales “controvertir” a la democracia, lejos de enriquecer sus fundamentos o aspiraciones normativas, contribuyen a debilitarla. Es el caso de los mecanismos antidemocráticos del discurso populista, como el de AMLO, que desempeña un papel crucial en deslegitimar el orden institucional establecido.

En la misma línea de Castaños, el capítulo de Ma. Fernanda Somuano examina las áreas en las que la democracia mexicana se ha erosionado, como consecuencia de los esfuerzos del presidente López Obrador por concentrar el poder, y analiza las condiciones que han permitido al presidente establecer un estilo de gobierno que pone en riesgo la viabilidad de la democracia electoral en el país. Somuano descarta que esto pueda explicarse simplemente con referencia al tradicional “presidencialismo” mexicano, pues el Poder Ejecutivo cuenta con un rango limitado de facultades constitucionales. La explicación hay que buscarla en la robusta alianza legislativa del presidente, la pretensión del partido Morena de establecerse como partido dominante, la debilidad de la oposición y otros factores contextuales, como la oportunidad que ofreció la pandemia de covid-19 para centralizar autoridad y decisiones. Sin embargo, como lo resalta Somuano, un factor decisivo es el apoyo popular a López Obrador. Son múltiples las señales de que el desempeño del gobierno ha sido

deficiente: desde la gestión de la pandemia a la seguridad, la corrupción o la economía. Sin embargo, y a pesar de que la opinión pública reconoce esas problemáticas, el presidente ha logrado mantenerse con alto nivel de aprobación.

Un componente clave de un gobierno populista-personalista es un partido o movimiento político poco institucionalizado, como ya lo señalamos, cuya función esencial es fungir como una estructura electoral y legislativa al servicio del liderazgo presidencial (Kostadinova y Levitt, 2014; Rhodes-Purdy y Madrid, 2020). Un presidente dominante y un partido político débilmente institucionalizado y dependiente de su líder *de facto* son elementos asociados al deterioro de la calidad de la democracia, sobre todo si el partido del presidente cuenta con una mayoría legislativa. Éste es el caso de Morena, establecido como “una estructura partidista totalmente afín” al proyecto personal de López Obrador (Bolívar Meza, 2017: 482). Con Morena, AMLO obtuvo el control del Poder Legislativo durante su sexenio, especialmente durante los tres primeros años del gobierno. En 2018, Morena fue el partido más votado en esas elecciones, obteniendo 37% de los votos al Congreso. Más aún, la coalición electoral Juntos Haremos Historia obtuvo 43.6% de la votación. Sacando ventaja de forma oportunista de la legislación electoral, ese porcentaje se convirtió en 61.6% de legisladores en la Cámara de Diputados y 53.9% en la de Senadores (Murayama, 2019).

Registrado como partido político en 2014, en Morena convergen activistas políticos de todo tipo y origen, además de caciques locales, clientelas y facciones políticas. Lo que aglutina a gente tan disímil son los beneficios que pueden obtener a través de puestos, carrera política o patronazgo. Sin embargo, de ellos y ellas se espera que se comporten con lealtad y disciplina, respaldando las instrucciones presidenciales en el momento requerido. Morena ha crecido electoralmente gracias a que se ha beneficiado del liderazgo de López Obrador y su estrategia de cobertura territorial. No obstante, este partido tiene bases endebles en términos organizacionales e institucionales (Bruhn, 2021). Además de su

dependencia del liderazgo presidencial, Morena no sólo defiende un ideario nacionalista-estatista de la economía y la sociedad, sino reproduce el discurso populista del presidente, en el que se impugna la legalidad, la división de poderes, el pluralismo político, la libertad de expresión y otros elementos institucionales que son fundamentales para la democracia.

## ¿RESILIENCIA DEMOCRÁTICA?

En este capítulo introductorio he argumentado que en México están presentes las condiciones que propician el declive democrático desde la llegada de López Obrador a la Presidencia del país en 2018: una diada personalista, conformada por un presidente populista y un partido con representación mayoritaria pero débilmente institucionalizado. También he mostrado evidencia de que desde 2019 comenzó un episodio de erosión democrática cuyo desenlace es todavía incierto. En dos ocasiones anteriores, luego de las elecciones de 2006 y 2012, la democracia mexicana fue resiliente a la erosión. Esta vez, ¿de qué depende que el autoritarismo avance o se detenga en algún momento? ¿Qué es lo que favorece que la democracia pueda ser resiliente una vez más?

Los estudios incluidos en este libro contribuyen a responder estas preguntas. Analizando la tensión entre la autocratización y la resiliencia en diversas esferas de acción pública, este libro ofrece una visión comprensiva de la disputa por la democracia y sus instituciones.

## *Poderes públicos, autonomías y contrapesos*

El ataque lanzado por el presidente López Obrador y su gobierno se ha dirigido a otros poderes y esquemas institucionales. La transparencia y las organizaciones garantes del acceso a la información pública y la protección de datos personales, por ejemplo, han sido objetivos constantes del encono presidencial. En su contribución a este volumen, Fernando Nieto Morales

señala que las instituciones garantes de la transparencia y el acceso a la información han sido recurrentemente acusadas de ser dispendiosas, ineficaces e innecesarias. Dado que “el actual gobierno prefiere las soluciones personalistas a las institucionales”, el presidente ha amenazado con suprimir la autonomía del órgano garante nacional o limitar su capacidad operativa mediante reformas legales o reducciones presupuestales, además de la injerencia gubernamental en los órganos locales. En este contexto, Nieto Morales destaca que la resiliencia de las instituciones de transparencia en México depende, en gran medida, de la legitimidad social y de las creencias ciudadanas respecto al acceso a la información pública. El análisis muestra que un mayor conocimiento de los derechos, las organizaciones y los medios de acceso a la información, al igual que solicitar información gubernamental por medio de los portales de transparencia, se asocia positivamente a creencias que legitiman el acceso a la información pública.

En última instancia, sin embargo, la resiliencia de los atributos democráticos del régimen mexicano depende de la independencia de los órganos garantes de la limpieza e imparcialidad de las elecciones y el supremo tribunal constitucional del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Estas instituciones han sido objeto de un constante asedio y la regresión institucional ya toca a su puerta. Las perspectivas de resiliencia del sistema de administración y adjudicación electoral son analizadas por Leonardo Valdés Zurita, quien evalúa las consecuencias de la propuesta de reforma lanzada por el gobierno de AMLO. En su capítulo, Valdés Zurita analiza la lógica de las reformas electorales en el país. En cada episodio de cambio institucional, de acuerdo con este estudio, se ha puesto en juego el intento de las élites políticas por controlar las elecciones y el propósito de legitimar los procesos electorales y sus resultados. Hasta la última reforma, prevaleció la lógica de legitimación basada en la eficiencia, la imparcialidad y la certeza en materia electoral. Frente a los avances logrados, la iniciativa presentada por la “cuarta transformación” representa un “ataque autoritario”

que apenas alcanza a disimular la pretensión del Ejecutivo de tener control sobre todo el ciclo electoral. Como muestra Valdés Zurita, aprobar esa reforma implicaría dar marcha atrás en los avances institucionales contruidos progresivamente a lo largo de más de varias décadas.

Por su parte, Silvia Inclán Oseguera se pregunta si el Poder Judicial está sirviendo como un dique a la erosión democrática. En su análisis de la SCJN, Inclán encuentra que la independencia del Poder Judicial y el poder de revisión constitucional de la Corte persisten *de jure*. No obstante, se van acumulando las señales de que la SCJN ha dejado de ser sólo espectadora del abuso de la democracia constitucional a ser un instrumento del deterioro de los atributos democráticos del régimen. Si la Corte es una pieza fundamental de la resiliencia del régimen, en la práctica parece estar jugando cada vez más a favor del constitucionalismo abusivo de la cuarta transformación. Uno de los riesgos más evidentes se origina en la estrategia *pack and curve* descrita por Inclán, la cual consiste en colocar a ministros aliados en la Corte para que garanticen la constitucionalidad de las reformas del Ejecutivo. Bajo las reglas actuales, se requiere el voto de ocho de los once ministros para declarar que una norma es contraria a la Constitución. El gobierno de AMLO ha podido nombrar ya a cuatro ministros, forzando previamente la renuncia de uno nombrado por Peña Nieto, y tendrá la oportunidad de nombrar a uno más. Ante decisiones cruciales en temas como la militarización del país, las reformas energéticas o la reforma electoral, la SCJN está en posición de decidir el alcance del avance autoritario impulsado por López Obrador.

### *Libertades democráticas y resistencia ciudadana*

Un rasgo distintivo del gobierno de López Obrador es el asedio constante en contra del pluralismo político y los contrapesos institucionales. Sin embargo, la deslegitimación, los ataques verbales y el retroceso institucional no sólo se dirigen contra los jueces, el derecho a la transparencia y el acceso

a la información pública o las autoridades electorales. Valiéndose de sus conferencias “mañaneras” y de toda oportunidad que tenga de dirigirse al público, el presidente vilipendia toda expresión de crítica o disenso y emprende ofensivas que muchas veces van dirigidas de forma explícita contra medios de comunicación, organizaciones sociales, instituciones y personas muy específicas. Difundiendo una gran cantidad de información distorsionada (SPIN-Taller de Comunicación Política, 2021), el presidente es reiterativo en su reclamo: los “adversarios” de la cuarta transformación, tachados de “conservadores” o aliados de la “mafia del poder” y el neoliberalismo, defienden los “privilegios” que han perdido atacando, a su vez, al gobierno de la 4T.

¿Qué respuesta se observa en la sociedad política? Los cuatro capítulos que conforman la tercera parte del volumen abordan esta cuestión. En el primero, Grisel Salazar discute la importancia de la libertad de prensa para la resiliencia de la democracia mexicana a partir de un análisis de la relación entre los medios de comunicación y el gobierno de López Obrador. Los medios independientes y una prensa crítica fortalecen el ejercicio de la libertad de expresión y comunicación políticas y constituyen piezas esenciales para hacer rendir cuentas a quienes ejercen el poder. En un contexto de erosión democrática, en donde la oposición partidista está desacreditada o desempeña un papel marginal, los medios críticos y la libertad de expresión adquieren especial relevancia como instrumentos de crítica y oposición al avance autoritario. Sin embargo, a causa de esa capacidad que tienen para visibilizar la corrupción, el abuso de poder o las acciones que contravienen las reglas establecidas, los medios y las personas que ejercen el periodismo se convierten en objetivos del gobierno populista.

En su capítulo, Grisel Salazar muestra que en contraste con los gobiernos anteriores la administración de AMLO se ha caracterizado por su abierta animadversión hacia el periodismo crítico. En un país en donde el periodismo es objeto de intimidación y violencia criminal con plena impunidad, López Obrador ha adoptado una estrategia de intimidación y

estigmatización de la prensa que es reproducida en los medios masivos y las redes sociales. Este capítulo examina también las posturas editoriales de *La Jornada*, *El Universal* y *Reforma*. El análisis muestra que *La Jornada*, el periódico más crítico con el gobierno en el pasado, adopta una línea editorial favorable al gobierno —recibiendo, a cambio, beneficios económicos mayores que en el pasado—. En cambio, *El Universal* y *Reforma*, continuamente señalados como “opositores políticos”, publican contenidos críticos, pero adoptando una línea editorial diversa.

En su capítulo, Alejandro Natal reflexiona sobre el papel de la sociedad civil en escenarios de declive democrático. Su argumento establece que una sociedad plural y vibrante es indispensable para resistir los embates del autoritarismo. Cuando las redes y organizaciones sociales son capaces de resistir esos embates, se puede decir que la sociedad civil ha sido resiliente al autoritarismo y puede contribuir al sostenimiento de la democracia. Desde esa perspectiva, al examinar el caso mexicano Natal encuentra que la sociedad civil puede ser resiliente, pero eso no implica que esa resiliencia sea prodemocrática. Algunos sectores de la sociedad civil mexicana han sido resilientes al adoptar una estrategia de adaptación o de independencia de las acciones del gobierno. Pero esos sectores, tradicionalmente afines a agrupaciones corporativas, estatistas y nacionalistas, pueden ser antidemocráticos. En contraste, los sectores de la sociedad civil que han sido resilientes adoptando estrategias de resistencia pasiva o activa han contribuido de forma más directa a proteger los avances democráticos alcanzados hasta ahora. La resistencia pasiva se expresa como distanciamiento de las acciones y políticas del gobierno federal, mientras que la activa está representada por las múltiples acciones e intervenciones de un extenso número de organizaciones, líderes de opinión o *think tanks*.

Una experiencia especialmente significativa de resistencia ante el desmantelamiento institucional y la deslegitimación de sus críticos por parte del gobierno es la que relatan Cristina Puga y Brenda Valderrama. En su capítulo, analizan los cambios promovidos por el Consejo Nacional de

Ciencia y Tecnología (Conacyt) de la “cuarta transformación”. De acuerdo con las autoras, este cambio “ha replanteado los principios orientadores de la actividad científica en el país, con el desmantelamiento de la estructura de participación y representación de los propios investigadores y reducciones sustanciales en el presupuesto destinado a la ciencia y la tecnología”. Entre otros temas, se describe el ataque contra el Foro Consultivo de Ciencia y Tecnología, el cabildeo de la regresiva iniciativa de Ley General de Ciencia y, especialmente, la persecución por parte de la Fiscalía General de la República por delitos criminales en contra de 31 personas científicas y académicas a raíz de una denuncia de la titular del Conacyt. También relatan las acciones de resistencia promovidas por una red de investigadoras e investigadores que se constituyó a partir de las acciones promovidas desde la Presidencia de la República en contra de la comunidad científica y la libertad académica en el país.

Otra manifestación de lo que Natal denomina *resistencia activa* ante el embate autoritario son los movimientos sociales que interpelan directamente al gobierno en turno, como las movilizaciones feministas y a favor del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia. En este sentido, las organizaciones de víctimas de la violencia criminal también han confrontado al presidente, exigiendo respuesta a sus demandas en un marco de justicia y legalidad. De hecho, Johan Gordillo-García argumenta que los movimientos de víctimas de la violencia en el país son fundamentales para la resiliencia de la democracia. Analizando el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) y otros movimientos afines, Gordillo-García señala que el gobierno de López Obrador no sólo ha sido omiso en atender las demandas de justicia y reparación de las víctimas de la violencia, sino que ha tenido un papel protagónico en evadir, negar y descalificar los reclamos de las organizaciones de familiares de víctimas y personas desaparecidas al declarar “ya no hay masacres”, “yo tengo otros datos”, “estamos trabajando” o “ya no hay impunidad”. En contraparte, como señala el capítulo, las organizaciones le han respondido al presidente: “El dolor no

es un *show*”. Con base en estos elementos, Gordillo-García afirma que los movimientos de víctimas amplían el sentido de la representación y participación políticas exigiendo al gobierno reparar sus fallas en materia de seguridad y justicia. Dado que las redes y organizaciones que conforman este movimiento son menos susceptibles de ser capturadas por las redes de patronazgo y clientelismo, su presencia en el espacio público y la naturaleza de sus reivindicaciones les ha permitido desarrollar capacidades para la movilización y deliberación públicas que pueden contribuir a la resiliencia democrática.

Esta obra cierra con una reflexión de Miguel Armando López Leyva acerca de la perspectiva democrática en el país. Después de hacer un balance de los principales desafíos —y los límites— del desarrollo democrático mexicano, López Leyva analiza y discute qué tanto el proceso político reciente se asemeja a los procesos de erosión descritos en distintos enfoques. La conclusión es que el riesgo de autocratización es cada vez más alto y por lo mismo es igualmente necesario evaluar las perspectivas de la resiliencia democrática en el país.

## REFERENCIAS

- Aytaç, S. Erdem, Luis Schiumerini y Susan Stokes (2018). “Why do people Join Backlash Protests? Lessons from Turkey”. *Journal of Conflict Resolution* 62 (6): 1205-1228.
- Balderacchi, Claudio (2018). “Political leadership and the construction of competitive authoritarian regimes in Latin America: Implications and prospects for democracy”. *Democratization* 25 (3): 504-523.
- Bermeo, Nancy (2016). “On democratic backsliding”. *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.
- Boese, Vanessa A., Amanda B. Edgell, Sebastian Hellmeier, Seraphine F. Maerz y Staffan I. Lindberg (2021). “How democracies prevail:

- democratic resilience as a two-stage process”. *Democratization* 28 (5): 885-907.
- Bolívar Meza, Rosendo (2017). “Movimiento de Regeneración Nacional: democracia interna y tendencias oligárquicas”. *Foro Internacional* 57 (2): 460-489.
- Brinks, Daniel M., Steven Levitsky y María Victoria Murillo (2020). “The political origins of institutional weakness”. En *The Political Origins of Institutional Weakness in Latin America*, coordinado por Daniel M. Brinks, Steven Levitsky y María Victoria Murillo, 1-40. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruhn, Kathleen (2021). “AMLO y su partido”. *Política y Gobierno* 28 (2): 19-26.
- Burnell, Peter, y Peter Calvert (1999). “The resilience of democracy: An introduction”. *Democratization* 6 (1): 1-32.
- Cadena-Roa, Jorge, y Miguel Armando López Leyva (eds.) (2019). *El malestar con la representación en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Ficticia.
- Christiano, Thomas. (2008). *The Constitution of Equality: Democratic Authority and Its Limits*. Oxford: Oxford University Press.
- Coppedge, Michael, Staffan Lindberg, Svend-Erik Skaaning y Jan Teorell (2016). “Measuring high level democratic principles using the V-Dem Data”. *International Political Science Review* 37 (5): 580-593.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Ana Good God, Sandra Grahn, Allen Hicken, Katrin Kinzelbach, Joshua Krusell, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Juraj Medzihorsky, Natalia Natsika, Anja Neundorf, Pamela Paxton,

- Daniel Pemstein, Josefine Pernes, Oskar Rydén, Johannes von Römer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundstrom, Eitan Tzelgov, Yi-ting Wang, Tore Wig, Steven Wilson y Daniel Ziblatt (2023). *V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v13*. Varieties of Democracy (V-Dem) Project [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.23696/vdemds23>>.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Guasti, Petra (2020). “Populism in power and democracy: Democratic decay and resilience in the Czech Republic (2013-2020)”. *Politics and Governance* 8 (4): 473-484.
- Haggard, Stephan, y Robert Kaufman (2021). *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hawkins, Kirk A., y Cristóbal Rovira Kaltwasser (2017). “The ideational approach to populism”. *Latin American Research Review* 52 (4): 513-528.
- Hellmeier, Sebastian, Rowan Cole, Sandra Grahn, Palina Kolvani, Jean Lachapelle, Anna Lührmann, Seraphine F. Maerz, Shreeya Pillai y Staffan I. Lindberg (2021). “State of the world 2020: Autocratization turns viral”. *Democratization* 28 (6): 1053-1074.
- Huq, Aziz, y Tom Ginsburg (2018). “How to lose a constitutional democracy”. *UCLA Law Review* 65 (78) [en línea]. Disponible en <[https://chicagounbound.uchicago.edu/journal\\_articles](https://chicagounbound.uchicago.edu/journal_articles)>.
- Kostadinova, Tatiana, y Barry Levitt (2014). “Toward a theory of personalist parties: Concept formation and theory building”. *Politics & Policy* 42 (4): 490-512.
- Labastida Martín del Campo, Julio, y Miguel Armando López Leyva (2004). “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”. *Revista Mexicana de Sociología* 66 (4): 749-806.

- Laebens, Melis G., y Anna Lührmann (2021). "What halts democratic erosion? The changing role of accountability". *Democratization* 28 (5): 908-928.
- Levitsky, Steven, y Lucan A. Way (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven, y James Loxton (2013). "Populism and competitive authoritarianism in the Andes". *Democratization* 20 (1): 107-136.
- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt (2018). *How Democracies Die*. Nueva York: Crown.
- Lovett, Frank, y Phillip Pettit (2009). "Neorepublicanism: A normative and institutional research program". *Annual Review of Political Science* 12: 11-29.
- Lührmann, Anna, y Staffan I. Lindberg (2019). "A third wave of autocratization is here: What is new about it?" *Democratization* 26 (7): 1095-1113.
- Luo, Zhaotian, y Adam Przeworski (2019). "Democracy and its vulnerabilities: Dynamics of democratic backsliding". *Social Science Research Network* [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3469373>> (consulta: 5 de abril de 2022).
- Maerz, Seraphine F., Amanda B. Edgell, Matthew C. Wilson y Sebastian Hellmeier (2021). "A framework for understanding regime transformation: Introducing the ERT Dataset". *V-Dem Working Papers*, 113 [en línea]. Disponible en <<https://www.v-dem.net/media/publications/wp113.pdf>>.
- McCoy, Jennifer, Tahmina Rahman y Murat Somer (2018). "Polarization and the global crisis of democracy: Common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities". *American Behavioral Scientist* 62 (1): 16-42.

- Merkel, Wolfgang, y Anna Lührmann (2021). “Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges”. *Democratization* 28 (5): 869-884.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2019). “La democracia en México (2012-2018): estancamiento y desconsolidación”. En *México 2012-2018. ¿Erosión de la democracia?*, coordinado por Diana Guillén, Alejandro Monsiváis y Héctor Tejera Gaona, 31-55. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/Instituto Mora/Juan Pablos.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2020). “La izquierda populista en México: ¿amenaza o correctivo para la democracia?” En *Las izquierdas mexicanas hoy. Las vertientes de la izquierda*, editado por Jorge Cadena-Roa y Miguel A. López Leyva, 39-78. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Ficticia.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2022). “Regímenes en transformación: ¿es México (todavía) una democracia?” En *La 4T y el régimen político*, coordinado por Godofredo Vidal de la Rosa, 409-443. Universidad Autónoma Metropolitana/Ítaca.
- Murayama, Ciro (2019). “La captura del Congreso por Morena”. *Nexos*, julio [en línea]. Disponible en <<https://www.nexos.com.mx/?p=43100>>.
- O’Donnell, Guillermo (1994). “Delegative democracy”. *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- Pérez-Liñán, Aníbal, Nicolás Schmidt y Daniela Vairo (2019). “Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925-2016”. *Democratization* 26 (4): 606-625.
- Pettit, Phillip (2012). *On the People’s Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pogrebinschi, Thamy, y Matt Ryan (2017). “Moving beyond input legitimacy: When do democratic innovations affect policy making?”

- European Journal of Political Research* 57 (1): 135-152.
- Rhodes-Purdy, Matthew, y Raúl L. Madrid (2020). “The perils of personalism”. *Democratization* 27 (2): 321-339.
- Sarsfield, Rodolfo (2022). “Populist rhetoric and polarization in Mexico”. En *The Ideational Approach to Populism: Consequences and Mitigation*, coordinado por Nina Wiesehomeier, Eliza Tanner, Kirk A. Hawkins, Angelos Chrysosgelos y Levente Littvay. Oxford: Oxford University Press.
- Schedler, Andreas (2013). *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- SPIN-Taller de Comunicación Política (2021). “Infografía 55” [en línea]. Disponible en <http://www.spintcp.com/conferenciapresidente/infografia-55/> (consulta: 6 de junio de 2022).
- Tannenber, Marcus, Michael Bernhard, Johannes Gerschewski, Anna Lührmann y Christian von Soest (2021). “Claiming the right to rule: regime legitimation strategies from 1900 to 2019”. *European Political Science Review* 13 (1): 77-94 [en línea]. Disponible en <https://doi.org/10.1017/S1755773920000363> (consulta: 8 de mayo de 2023).
- Tronco, José del, y Alejandro Monsiváis Carrillo (2020). “La erosión de la democracia”. *Revista de Estudios Sociales* (74): 2-11.
- Wagrandl, Ulrich (2021). “A theory of illiberal democracy”. En *Routledge Handbook of Illiberalism*, coordinado por András Sajó, Renáta Uitz y Stephen Holmes, 94-118. Nueva York/Londres: Taylor & Francis.
- Waldner, David, y Ellen Lust (2018). “Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding”. *Annual Review of Political Science* 21 (1): 93-113.

Warren, Mark (2017). "A problem-based approach to democratic theory".  
*American Political Science Review* 111 (1): 39-53.

Weyland, Kurt (2013). "The threat from the populist left". *Journal of  
Democracy* 24 (3): 18-32.

# La resiliencia democrática: dimensiones para su análisis

Vladimir Márquez Romero

---

[ [Regresar al contenido](#) ]

Las investigaciones sobre la democracia no han dejado de evolucionar. El interés a finales del siglo XX consistió en entender cómo transitaron distintos regímenes autoritarios hacia la democracia (O'Donnell y Schmitter, 1986); posteriormente, cuál era el escenario ideal que permitiera que no se cuestionara la conveniencia de la democracia sobre otras formas de gobierno (Linz y Stepan, 1996), y finalmente cómo aumentar la calidad democrática en un país (Morlino, 2007).

Sin embargo, la preocupación en torno a la supervivencia de la democracia ha vuelto en los últimos años. Esta preocupación se debe a que la amenaza de los golpes de Estado, que terminaban de manera abrupta con un régimen democrático, se ha trasladado a un fenómeno más complejo. La preocupación ya no es que algo externo termine con la democracia, sino que las democracias pueden transformarse en autoritarismos competitivos<sup>[1]</sup> desde dentro. Este fenómeno de transformación del régimen desde adentro ha llevado a que en los últimos años haya aumentado el interés por estudiarlo. Si bien ha habido un avance en su conceptualización y explicación, existen retos inherentes. Por un lado, la manera de nombrarlo es diversa: erosión democrática, autocratización, desdemocratización, *backsliding* o regresión autoritaria. Por otro, la preocupación por las razones que lo explican es paradójica: la amenaza de que una democracia dé paso a un autoritarismo competitivo se encuentra dentro de la misma democracia.

Sin embargo, esta paradoja ha comenzado a disiparse, ya que esa amenaza interna que ha transformado países democráticos en regímenes autoritarios a través de cambios institucionales y pacíficos también ha fracasado en algunos otros. A este proceso de mantenimiento de la democracia se le conoce como *resiliencia democrática* y permite explorar, pese a ser algo nuevo en la ciencia política, distintas maneras de estudiar las razones que explican que un país continúe siendo democrático o deje de serlo.

El objetivo del presente capítulo es discutir la complejidad conceptual de la resiliencia democrática para observar por qué este concepto ha sido retomado de otras disciplinas para utilizarse en investigaciones de ciencia política y las razones que lo explican. Esto representa un reto, ya que, como se revisará más adelante, la resiliencia democrática se encuentra ligada a la erosión democrática, o autocratización. Para realizar la discusión, el capítulo se desarrolla de la siguiente manera.

En la primera sección se hace una descripción sobre el estado del estudio de la democracia a principios del siglo XXI para mostrar cómo el principal interés en los estudios politológicos confiaba en que la democracia era incuestionable y el reto consistía en encontrar las maneras de consolidarla aún más. En la segunda sección se recupera el debate en torno al fenómeno de transformación de las democracias desde adentro; si bien esta transformación ha sido nombrada de distintas maneras, en este capítulo se utilizarán los conceptos de *autocratización* y *erosión democrática* para nombrar al proceso a través del cual los regímenes democráticos progresivamente disminuyen su calidad democrática. En la tercera sección se describe el uso del concepto de *resiliencia* en otras disciplinas para entender por qué se ha tomado en la ciencia política para nombrar al proceso que se activa como respuesta a la autocratización. En la cuarta sección se desarrolla la discusión en torno al concepto desde distintas dimensiones. En esta sección se muestra cómo el principal desafío se debe a su novedad. En la quinta sección se describen algunas razones que explican

la resiliencia democrática en sus distintas etapas: la resiliencia a la autocratización y la resiliencia a la ruptura. Finalmente, en la sexta sección se recuperan algunos ejemplos de regímenes democráticos que la literatura señala como casos que permiten observar la falta de resiliencia, la resiliencia a la autocratización y la resiliencia a la ruptura.

## **LAS DEMOCRACIAS EN EL OCASO DEL SIGLO XX: UNA VISIÓN OPTIMISTA**

A finales del siglo XX, en la ciencia política el debate en torno a la democracia había superado el dilema de las transiciones de la tercera ola. La preocupación ya no era si el proceso de democratización culminaría con éxito, sino cómo podría lograrse una mayor profundización de las características de los regímenes democráticos. En otras palabras, no había nada más positivo que la democracia como régimen político.

Esta etapa final de la democratización se conoce como *consolidación democrática* y consiste en asegurar que las instituciones democráticas se legitimen para que perduren (Di Palma, 1988: 77). Si bien en esta última etapa se busca superar la mera existencia de mecanismos electorales formales, el punto de partida y esencia de la consolidación es la existencia de reglas claras para regular la competencia (Di Palma, 1988: 74). El punto de llegada será aquel en el que el proceso de democratización habrá terminado y se habrá asentado en la sociedad, cuya característica consiste en que las reglas y las instituciones democráticas son vistas como *the only game in town*, o la única manera de dirimir las diferencias políticas.

Aun en regímenes que se centran en la parte procedimental de la democracia, la consolidación democrática implica: 1. La consolidación de un sistema de partidos funcional que supere el caudillismo, la corrupción y las prácticas informales, como el clientelismo; 2. La efectiva división de poderes, que se traduce en la capacidad de llegar a acuerdos entre varias fuerzas políticas; y 3. La vigencia del Estado de derecho (Labastida Martín

del Campo y López Leyva, 2004: 801). Para Linz y Stepan, los regímenes democráticos necesitan cumplir con cinco condiciones para hacer alusión a la consolidación de la democracia: 1. Una sociedad civil autónoma relativamente independiente del Estado; 2. Una sociedad politizada; 3. Un Estado de derecho que se asuma como espíritu constitucional; 4. Una burocracia funcional al Estado democrático; y 5. Una sociedad económica caracterizada por un mercado regulado mediante la intervención del Estado que facilite las bases materiales que garanticen el pluralismo, la autonomía de la sociedad civil y la politización (Linz y Stepan, 1996: 7-13).

Debido a que la consolidación democrática significa, como mínimo, el reconocimiento —y, en consecuencia, la legitimidad— de las reglas y las instituciones democráticas que han sido creadas, el proceso inverso, de desconsolidación, comienza cuando los actores políticos cuestionan este reconocimiento y plantean estrategias “alternas” al acuerdo de que la democracia es *the only game in town* (Foa y Mounk, 2017: 9; Torcal y Montero, 2006: 6-8). Las causas que explican este cuestionamiento a las reglas de la democracia corresponden a la brecha que existe entre una sociedad y el diseño institucional del régimen: la “desafección política” (*political disaffection*), que se refiere a la falta del sentido de pertenencia de la ciudadanía a una comunidad política; sin embargo, esto no implica necesariamente una amenaza al régimen democrático, pues es posible que en una sociedad coincida el apoyo a la democracia con la desafección política (Torcal y Montero, 2006: 7). Una vez que el cuestionamiento hacia la legitimidad de las instituciones y los procesos democráticos comienza a avanzar en una sociedad y la ciudadanía deja de concebir a la democracia como “el único juego en la ciudad”, desarrolla una mayor apertura a aceptar opciones autoritarias (Mounk, 2018: 120).

## LA AUTOCRATIZACIÓN, LA ENFERMEDAD DE LAS DEMOCRACIAS EN EL SIGLO XXI: UNA VISIÓN

## PESIMISTA

El estudio de la transformación de regímenes democráticos en autoritarios ha sido conceptualizado de distintas maneras; sin embargo, todas se refieren a un fenómeno propio del siglo XXI: las transformaciones de democracias en autoritarismo ya no suceden mediante acciones violentas y abruptas, como golpes de Estado, sino a través de cambios legales, pacíficos y con legitimidad democrática. Este fenómeno ha sido nombrado de distintas maneras: erosión democrática, declive democrático, deslizamiento en reversa (*backsliding*), ensanchamiento del Ejecutivo, entre otros (Bermeo, 2016; Cleary y Öztürk, 2020; Haggard y Kaufman, 2021; Monsiváis-Carrillo, 2021; Waldner y Lust, 2018).

El elemento en común de estos conceptos es que definen un proceso intencional llevado a cabo por quien ostenta la titularidad del Poder Ejecutivo en un país en el que compitió electoralmente y ganó de manera legítima (Bakke y Sitter, 2020: 3; Hanley y Vachudova, 2018: 278), pero cuya finalidad consiste en el desmantelamiento de las instituciones encargadas de proteger los derechos y las libertades de la ciudadanía, de las que ejercen como contrapeso al Poder Ejecutivo, para mantenerse en el poder a través de cambios en las leyes que regulan los procesos electorales (Cleary y Öztürk, 2020: 2-3; Haggard y Kaufman, 2021: 3-4).

Las consecuencias de estos cambios en las instituciones dependerán de su intensidad. Si el proceso se caracteriza por cambios radicales en un gran número de instituciones, se producirá una ruptura en el régimen democrático que dará paso a un régimen autoritario claro; por otro lado, cuando estos cambios son más graduales y se centran en pocas instituciones, el resultado será un cambio de régimen (Bermeo, 2016: 6).

Este proceso cuenta con una serie de características necesarias. La primera consiste en definir que el punto de partida es un régimen democrático; es decir, la autocratización no puede suceder en regímenes autoritarios o híbridos que transiten hacia regímenes más autoritarios

(Bakke y Sitter, 2020: 3). La segunda es que este proceso no implica inevitablemente un cambio de régimen, pues se pueden mantener las condiciones mínimas de celebración de elecciones limpias, competencia multipartidista y condiciones para la libertad de asociación y manifestación (Haggard y Kaufman, 2021: 73). La tercera consiste en que los cambios implementados aumentarán progresivamente el desmantelamiento de las instituciones democráticas; es decir, las reglas de las elecciones paulatinamente garantizarán en menor medida la competitividad y las normas que determinan los límites al ejercicio del poder en la práctica no tendrán efecto (Waldner y Lust, 2018: 95).

A partir del trabajo de Boese *et al.* (2021) es posible identificar algunas etapas de este proceso, que comienza con un régimen democrático “más democrático”, en el que existen condiciones para ejercer derechos y libertades civiles. El primer retroceso lo convierte en un régimen de democracia mínima (procedimental); posteriormente, el régimen se puede degenerar aún más y conservar la formalidad electoral para ser un régimen autoritario electoral; finalmente, si el régimen continúa con este retroceso, se convertirá en un régimen no democrático (autocracia cerrada).

Ya que este proceso sólo se da en regímenes democráticos (Lührmann y Lindberg, 2019: 1099), existe un punto de ruptura del régimen democrático (*democratic breakdown*), y si se cruza y continúa con la trayectoria del proceso se habla de una consolidación del régimen no democrático (Boese *et al.*, 2021: 887-888). Este proceso puede culminar en tres escenarios distintos: 1. La toma de control por parte del presidente, para lo cual se necesita un alto grado de institucionalización, traducido en una nueva constitución o una reforma a los límites de la reelección; 2. La remoción del presidente, debido a que su intento de tomar el control se traduce en una crisis que provoca que otro actor lo remueva por mecanismos extraconstitucionales; por ejemplo, el ejército; 3. Que el intento de erosión comience, pero el presidente no logre realizar los cambios necesarios en términos de contrapesos, límites a los derechos y libertades y afectaciones al

proceso electoral, por lo que es removido mediante elecciones (Cleary y Öztürk, 2020: 206).

## RESILIENCIA: ¿UN CONCEPTO NUEVO?

El concepto de *resiliencia* ha adquirido una gran importancia en los últimos años en los estudios de ciencia política. Su origen se ubica en el lexicográfico (*Glossographia*) de Thomas Blunt, en el siglo XVII, pero es utilizado con poca frecuencia y sólo en los círculos intelectuales de la época; es definido como “un salto hacia atrás o un rebote” (Blunt, 1656: 126, citado en Bourbeau, 2018: 25).

Algunos ejemplos de disciplinas en las que se utiliza el concepto son la administración, desde la cual se define a la resiliencia como “una forma de conceptualizar la respuesta a la perturbación; los analistas de gestión utilizan la resiliencia como una medida de la capacidad de una organización para recuperarse de una interrupción en la sede principal”, y la economía, cuyo enfoque lo define como “la capacidad de un lugar para recuperarse de la pérdida de una industria o empleador clave” (Vale, 2014: 192).

A su vez, en la ingeniería, la ecología y la psicología, la resiliencia se define a partir de la influencia de un suceso ajeno como “la capacidad o el atributo de adaptarse positivamente o recuperarse de algún estrés externo” (Chandler, 2013: 278). Para evidenciar la importancia de este concepto en psicología, se puede decir que un gran número de trabajos académicos lo utilizan. De acuerdo con Bourbeau (2018), entre 1955 y el año 2000[2] la palabra “resiliencia” se encuentra en el título de 1,315 artículos y libros académicos, en los *abstract* de 3,211 artículos y libros y como palabra clave en 1,310 publicaciones (Bourbeau, 2018: 23).

A pesar de que la resiliencia es un concepto importante, por ejemplo, en psicología, también es necesario señalar que desde este paradigma es entendida como una cualidad asociada a los individuos (algo que una persona tiene y otra no) (Bourbeau, 2018: 25). Debido a esto, la psicología

no es la disciplina que más ha influido en la ciencia política para el estudio de la resiliencia, sino la ecología. Desde la ecología, la resiliencia se entiende como una habilidad o capacidad que no sólo corresponde a los individuos, sino que también la poseen las instituciones y los sistemas para enfrentar un peligro (Berkes, 2007: 284). Los estudios de resiliencia en ecología reconocen, además, el papel de las crisis y la incertidumbre, las cuales permiten aprender de eventos pasados, aumentar la capacidad de aprender y generar oportunidades para una renovación (Berkes, 2007: 288-290). En suma, de los estudios de ecología sobre resiliencia se puede observar el reconocimiento de la incertidumbre y la vulnerabilidad de un sistema (Bahadur *et al.*, 2010: 6, 15), cualidades que se observan en el estudio de regímenes políticos.

En este sentido, la capacidad de resiliencia de un sistema reconoce, en primer lugar, que las sociedades experimentarán cambios en su ambiente (Adger, 2000: 347) para modificar sus características, por lo que la resiliencia se observará cuando el sistema logra absorber, adaptarse y recuperarse de un intento de coacción; en este sentido, una alta resiliencia dificultará que un agresor logre sus objetivos estratégicos, lo que hará que un ataque (en términos costo-beneficio) no valga el esfuerzo (Wigell, 2021: 55-56).

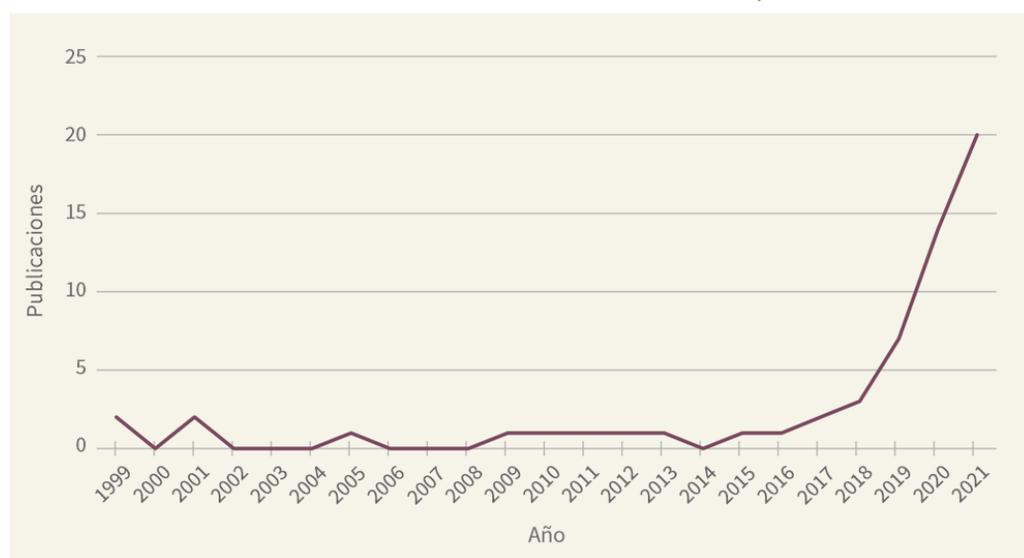
De esta forma, se puede observar que el concepto de *resiliencia* ha sido “importado” de otras disciplinas para explicar los principales desafíos de los regímenes democráticos en la actualidad. Desde el enfoque ecológico, se toma la relación *cambios en el ambiente-intento de cambios en el sistema* para darle forma a la relación *autocratización-resiliencia*, pues el primero de éstos es un proceso que de manera intencional busca transformar las características principales de un régimen democrático.

Si bien la resiliencia permite interpretar la manera en que los regímenes democráticos resisten a la autocratización, la literatura especializada demuestra que dada su novedad en el estudio de los regímenes democráticos aún existe un reto conceptual.

## LA RESILIENCIA DEMOCRÁTICA: DIMENSIONES PARA SU ANÁLISIS

El concepto de resiliencia democrática en ciencia política es reciente. A excepción del texto de Burnell y Calvert de 1999, es prácticamente imposible encontrar textos publicados antes del 2010 que discutan conceptualmente la definición de *resiliencia democrática* (Merkel y Lührmann, 2021: 871). Como se observa en la gráfica 1, es a partir del 2018 que los trabajos que discuten conceptualmente la resiliencia democrática comienzan a ser cada vez más frecuentes.

Gráfica 1  
Publicaciones anuales sobre resiliencia democrática, 1999-2021



Fuente: Holloway y Manwaring (2022: 3).

Entre 1999 y 2021, sólo se habían publicado un total de 58 textos académicos[3] que profundizan en la discusión sobre el concepto de resiliencia democrática (Holloway y Manwaring, 2022: 3). La primera complicación para definir el concepto tiene que ver con la definición misma de democracia, por el debate en torno a si la democracia es un tipo de

régimen que se centra en las cuestiones procedimentales (elecciones) o sustantivas (Holloway y Manwaring, 2022: 10).

Debido a que la resiliencia democrática tiene que ver con el análisis de los regímenes en relación con el proceso de autocratización, se entiende que es el proceso inverso que se le contrapone. En ese sentido, es posible observar distintas dimensiones del proceso de resiliencia en la naciente literatura sobre el tema.

### *La resiliencia democrática como capacidad sistémica*

El análisis de la resiliencia democrática entiende las democracias como un sistema; es decir, como una serie de interrelaciones entre instituciones, actores políticos y ciudadanía en donde habrá contextos de incertidumbre en los que surgirán tensiones o ataques externos o internos al sistema (Chandler, 2013: 278; Frischlich y Humprecht, 2021: 24; Merkel y Lührmann, 2021: 874). Este sistema democrático deberá tener la capacidad estar alerta, reaccionar o sobrevivir a amenazas que puedan conducir a una falla sistémica (Sisk, 2017: 5).

De esta manera, el punto de partida de la resiliencia democrática es definirla como la capacidad que tiene un régimen democrático de prevenir desafíos iliberales o autoritarios. De no poder prevenirlos, disminuirá su calidad, pero no perderá su carácter democrático; es decir, no sufrirá cambios internos (Merkel y Lührmann, 2021: 872-874) y será resiliente en la medida que logre recuperar su nivel de calidad previo (Croissant y Haynes, 2021: 2; Somer *et al.*, 2021: 930).

La capacidad de prevenir, reaccionar y sobrevivir de un régimen democrático se puede integrar en una gran característica: la capacidad que tiene para absorber la perturbación que sufra y volver a su estado original o hacer adaptaciones sin que se afecte la integridad del sistema (Lozano *et al.*, 2021: 2), lo que también puede interpretarse como una flexibilidad que le permite soportar intentos de alteraciones (Sisk, 2017: 5).

## *La resiliencia democrática como la permanencia de la democracia*

La interrelación entre autocratización y resiliencia demuestra que cada uno de estos procesos puede avanzar con mayor intensidad que el otro. En caso de que el proceso de autocratización lo haga de manera significativa y modifique el funcionamiento de algunas instituciones, la resiliencia democrática se mostrará como el apego a los ideales democráticos promovidos, a pesar de la hostilidad de los valores y las normas antidemocráticos impulsados desde el oficialismo, por sectores de la sociedad (Burnell y Calvert, 1999: 4), ya que son inherentes a la democracia, como el ejercicio de los derechos y las libertades civiles y políticas (Dahl, 1997).

Asimismo, cuando el proceso de autocratización no ha avanzado de manera significativa y aún no existe una ruptura del régimen democrático, la resiliencia democrática se refiere a la prevalencia de instituciones y prácticas democráticas aun cuando existan fuerzas políticas que atacan implícita o explícitamente al régimen democrático liberal (Boese *et al.*, 2021: 887; Meléndez y Rovira, 2021: 955).

## *La resiliencia democrática como un proceso*

Así como el proceso de autocratización tiene distintas etapas o grados que culminan en una disminución de la calidad del régimen democrático o en una ruptura y cambio de régimen, la resiliencia democrática es un proceso que puede culminar de maneras distintas. Vanessa Boese *et al.* (2021) clasifican el proceso de resiliencia en dos tipos: ya sea que se detenga el proceso de autocratización o que se detenga el proceso de cambio de régimen.

El primer tipo se observa cuando se detiene el proceso de autocratización (resiliencia a la erosión, o *onset resilience*), por lo cual el

régimen mantiene o aumenta su calidad[4] democrática y garantiza la estabilidad de la democracia. En el segundo tipo, el régimen democrático no es capaz de detener el proceso de autocratización; sin embargo, sí logra evitar la ruptura, que se traduciría en una regresión autoritaria (resiliencia a la ruptura, o *breakdown resilience*) (Boese *et al.*, 2021: 887).

De acuerdo con Cleary y Öztürk (2020), la resiliencia es la respuesta de un régimen al ensanchamiento del Ejecutivo, que consiste en subvertir el funcionamiento de las instituciones democráticas de manera progresiva (Cleary y Öztürk, 2020: 205), lo cual coincide con el proceso de erosión democrática. En esta línea, la resiliencia democrática se puede observar en tres distintos escenarios: 1. Cuando no funciona; 2. En la toma de control por parte del gobernante no democrático; y 3. Cuando funciona y logra evitar o frenar ese ensanchamiento del Ejecutivo (Han y Shim, 2021: 386), ya sea por su remoción vía extraconstitucional o por influencia de otro actor político o por el reemplazo en el cargo del gobernante (Cleary y Öztürk, 2020: 206-207).

En primer lugar, si no se detiene el proceso de erosión, la ruptura democrática sucederá a partir de la consolidación del poder por parte del líder no democrático; en segundo lugar, la resiliencia a la ruptura puede producirse debido a que el líder no autoritario es removido del cargo por vías no constitucionales, ya sea por movilización popular o por la participación de un actor como el ejército; por último, Cleary y Öztürk denominan como supervivencia democrática el reemplazo del líder mediante procedimientos democráticos normales, lo cual se puede asociar con la resiliencia a la erosión, ya que se mantienen las condiciones democráticas necesarias (Cleary y Öztürk, 2020: 207).

## *La resiliencia democrática como una forma de hacer política*

La convivencia entre distintos actores políticos es un elemento fundamental en cualquier régimen democrático. Esto implica que las fuerzas moderadas deban generar acuerdos que les permitan alcanzar consenso. A su vez, estos actores moderados deben convivir con actores políticos que no tienen el mismo nivel de compromiso en relación con las instituciones democráticas (Przeworski, 2019: 88).

Anna Lührmann señala que en momentos de crisis, cuando las opciones no pluralistas o no liberales generan mayor simpatía, la solución es que las fuerzas moderadas logren proyectar como más atractivos los cambios basados en reformas (Lührmann, 2021: 1029). De esta forma, deben fortalecerse los mecanismos democráticos por encima de las opciones antipluralistas que buscan simplificar el conflicto político y situarse como alternativa a la clase política tradicional.

Si bien la propuesta de Lührmann (2020) permite normalizar la participación de distintos actores políticos, incluso de aquellos que buscan erosionar la democracia, para así evitar la autocratización, lo cierto es que la resiliencia no siempre tiene la capacidad de anticiparse. Como lo señalan Bahadur *et al.* (2010), la incertidumbre y la vulnerabilidad son características inherentes de los sistemas; es decir, en sistemas políticos no se pueden anticipar por completo las decisiones que un líder político tomará y si éstas pretenden erosionar el régimen o no.

Por lo tanto, la resiliencia democrática también dependerá del tipo de estrategias que la oposición a un líder autoritario lleve a cabo. La tensión se encuentra en el hecho mismo de que las estrategias dependerán del tiempo que este líder tenga en el cargo. Según Cleary y Öztürk (2020), las decisiones que toma un gobierno al inicio de la administración generan mayor incertidumbre, por lo que sus estrategias se radicalizarán conforme avance el tiempo (Cleary y Öztürk, 2020: 211).

De acuerdo con Gamboa (2022), las estrategias que emplee la oposición se pueden clasificar en dos tipos: las moderadas, que se inscriben sólo a través de vías institucionales, como una campaña electoral, el trabajo en el

Congreso o el cabildeo, y las radicales, que pueden ser institucionales (mecanismos que buscan destituir al líder autoritario vía la revocación o el juicio político) o extrainstitucionales (golpes de Estado, protestas o huelgas) (Gamboa, 2022: 2010). Estas estrategias, sin embargo, resultan paradójicas: las moderadas no representan una amenaza para el gobierno, pero son legítimas a juicio de la ciudadanía; por otro lado, las radicales son una amenaza más grande para el gobierno, pero son menos legítimas (Gamboa, 2022: 10). El uso de cada una dependerá del periodo de gobierno, pues generalmente las estrategias moderadas se utilizan durante el primer mandato, mientras que las radicales sucederán tras la primera reelección (Cleary y Öztürk, 2020: 210).

## CAUSAS DE LA RESILIENCIA DEMOCRÁTICA

En la misma línea de la relación entre autocratización y resiliencia democrática, ambas tienen explicaciones multicausales. Si bien las razones que explican ambos fenómenos convergen, debido a que el primero ocasiona la activación del segundo, la literatura demuestra ya con algunos casos como evidencia empírica la relevancia de algunas razones en concreto.

### *Tipo de democracia*

Debido a que los procesos de erosión democrática y de resiliencia sólo pueden ocurrir en regímenes democráticos, el tipo o nivel de la calidad de la democracia de un régimen es importante para predecir el impacto de los cambios políticos que sucederán al interior. En el caso de la resiliencia, en los regímenes clasificados como democracias consolidadas es menos probable que en un futuro se transformen en regímenes autoritarios (Boese *et al.*, 2021: 887; Lührmann, 2021: 1020).

En consecuencia, se puede afirmar que en un régimen democrático el intento de erosión democrática será detenido por la resistencia a los

cambios que disminuyan la calidad democrática (*onset resilience*), mientras que cuanto menos consolidado esté un régimen aumenta la probabilidad de que colapse. Del mismo modo, los autores señalan que la experiencia democrática previa es importante para garantizar su resistencia democrática (Boese *et al.*, 2021: 895).

En esta línea, se debe señalar que a pesar de que los países con un pasado con más periodos democráticos tenderán a ser más resilientes, existen países que no obstante haber experimentado periodos autoritarios más recientes su transición democrática no fue causada por la crisis del régimen autoritario, sino por el interés de los partidos autoritarios que gobernaban, pues consideraron que la mejor manera de preservar el poder era la democracia (Wong, 2019: 217). Esto confirmaría la relación entre consolidación y resiliencia, pues la idea principal de la consolidación se debe al reconocimiento de las condiciones necesarias para una democracia por parte de todos los actores políticos.

### *La rendición de cuentas y los contrapesos*

La rendición de cuentas y los contrapesos al Poder Ejecutivo son un elemento central en la resiliencia democrática debido a que su finalidad, por definición, es regular la concentración del poder político en el Ejecutivo. De acuerdo con Laebens y Lührmann (2021: 912), la resiliencia democrática se debe a los tres tipos de rendición de cuentas:

- a. Vertical: la base se encuentra en las elecciones, que deben cumplir con el estándar mínimo de reglas claras para todos los actores políticos e incertidumbre en los resultados (Przeworski, 1998). Como se mencionó en el análisis de la autocratización, los procedimientos electorales de calidad son un elemento fundamental, un piso mínimo que todos los regímenes democráticos deben cumplir.

- b. Horizontal: consiste en la vigilancia y el control que se ejerce hacia el Poder Ejecutivo. El primer punto que vale la pena destacar es que si bien en el análisis de la autocratización se señala que el apoyo del Congreso para implementar los cambios formales impulsados desde el Ejecutivo es necesario y permite distinguir este fenómeno de otros que afectan a la democracia, una parte de la literatura señala la necesidad de una oposición parlamentaria fuerte (Guasti, 2020: 475) y la importancia del Congreso como contrapeso al Ejecutivo (Lührmann, 2021: 1030), ya que, como menciona Gamboa (2022), en las estrategias moderadas, como el juicio político, la participación de congresistas de oposición es necesaria.
- c. Diagonal: además de los mecanismos de rendición de cuentas institucionales, la literatura sobre resiliencia democrática señala la importancia de la participación de una sociedad civil activa (Guasti, 2020: 475; Laebens y Lührmann, 2021: 912; Wong, 2019: 206). El papel de la sociedad civil influye en el apoyo a la democracia por parte de la sociedad, por lo que la resiliencia democrática se fortalecerá si, como señalan Burnell y Calvert (1999), existe un aprecio por la democracia aun cuando las instituciones se modifiquen para serle hostiles. En esta misma línea de elementos mínimos de la democracia, Wong (2019) señala la necesidad de medios de comunicación libres.

## *La forma de gobierno*

De acuerdo con Boese *et al.* (2021), los límites al Poder Ejecutivo estarán influenciados por la forma de gobierno. En primer lugar, se observa cómo los sistemas federales son preferibles a los no federales, ya que se añade una “capa” de diversidad a un régimen político. Si bien un sistema federal puede contribuir a la autocratización al permitir que una opción autoritaria gobierne una unidad subnacional, también permite que renazca de nuevo, pues la dinámica a nivel subnacional, es decir, los espacios subnacionales,

también puede funcionar como contrapeso a un régimen nacional autoritario (Bednar, 2021: 5; Henneon, 2022: 299).[5]

En cuanto a la forma de gobierno, a diferencia de los sistemas parlamentarios, los sistemas presidencialistas son por definición más propensos a la concentración del poder en torno al titular del Poder Ejecutivo, además de que no pueden eludir la creación de una narrativa de polarización (Boese *et al.*, 2021: 895). La polarización es un factor que afecta la resiliencia democrática, pues son precisamente los líderes autócratas quienes alientan un discurso polarizador (Somer *et al.*, 2021).

### *Otros factores*

Algunos otros factores que explican la resiliencia democrática tienen que ver, en primer lugar, con la capacidad de las democracias de prevalecer (Mainwaring, 1999) sin la amenaza de una influencia externa al sistema político democrático que busque llevar a cabo cambios. Entre estas capacidades es posible encontrar:

- a. La situación económica (ingreso): en la literatura que explica la consolidación de la democracia, la percepción de la economía es importante debido a que es uno de los principales factores con los que la ciudadanía evalúa el desempeño de sus gobiernos.
- b. La experiencia democrática: siguiendo el argumento de Boese *et al.* (2021: 895), la experiencia democrática previa también influye en la resiliencia democrática en una relación positiva que señala que cuanto más larga es la experiencia democrática de un país más fuertes son los lazos de las instituciones democráticas y la sociedad.

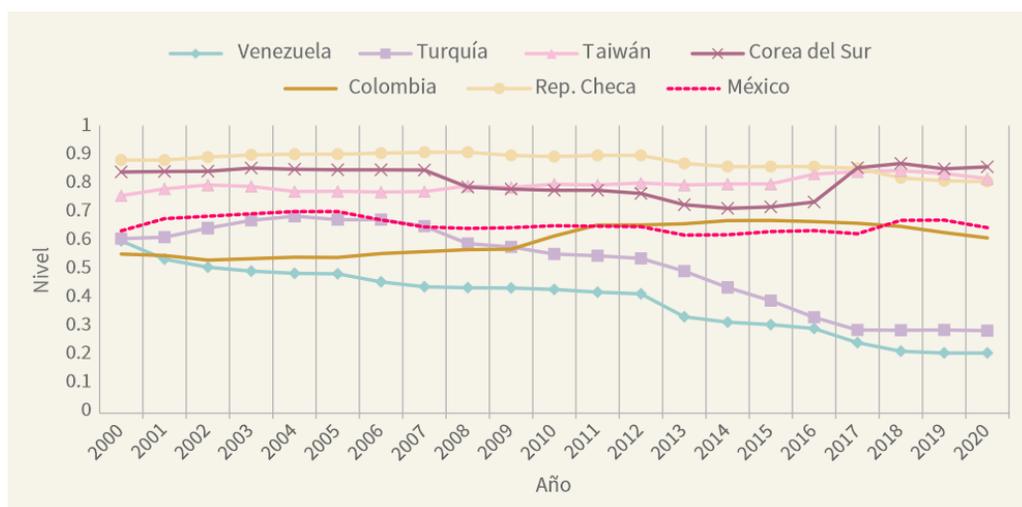
## **LA RESILIENCIA DEMOCRÁTICA EN ACCIÓN**

Los estudios sobre resiliencia democrática enfrentan un desafío, además de la definición conceptual, que consiste en mostrar las razones que explican que los regímenes sean resilientes. Esto se debe, por un lado, a que la resiliencia democrática se encuentra relacionada con la autocratización, por lo que las causas explicativas en ambos procesos son similares; por el otro, debido a la novedad de las publicaciones académicas sobre resiliencia, porque este proceso aún continúa en observación.

Sin embargo, en la literatura sobre resiliencia y autocratización existen publicaciones que muestran cómo ha cambiado la calidad democrática de distintos países. Para observar estos cambios, en varias publicaciones se utiliza la base de datos de *Varieties of Democracy*, o V-Dem, la cual permite observar el comportamiento de distintas variables a lo largo del tiempo. Una de éstas es el Índice de Democracia Electoral (*Electoral Democracy Index*) (Boese *et al.*, 2021; Cleary y Öztürk, 2020), ya que la organización de elecciones que garanticen resultados confiables es una de las condiciones necesarias para que un régimen sea democrático, por lo que esta variable permite ubicar el análisis dentro de los márgenes de si un país es resiliente a la erosión o resiliente a la ruptura.

En la gráfica 2 se observa la evolución del Índice de Democracia Electoral de V-Dem entre el año 2000 y el 2020. Esta variable considera que las elecciones son limpias en la medida que no existen irregularidades sistemáticas que afecten la elección del titular del Poder Ejecutivo en un país, y para su operacionalización se utiliza en un intervalo entre 0 y 1, en donde cuanto más cercanas sean a 1, las elecciones serán mejor organizadas y sus resultados más confiables (Coppedge *et al.*, 2021: 43).

**Gráfica 2**  
**Evolución del Índice de Democracia Electoral, 2000-2020**



Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem. Disponibles en: <www.v-dem-net>.

Los países descritos en la gráfica 2 son ejemplos donde un régimen ha experimentado una regresión autoritaria, una resiliencia a la ruptura y una resiliencia a la erosión. Los casos de Venezuela y Turquía muestran cómo los gobernantes lograron tomar el control del régimen y sus cambios concentraron el poder en torno al Ejecutivo (Cleary y Öztürk, 2020), además de que las estrategias de la oposición no fueron efectivas, por lo que el carácter procedimental del régimen ha caído de manera significativa a lo largo del tiempo.

El caso de República Checa es un ejemplo de resiliencia a la ruptura (*breakdown resiliencie*), ya que se puede observar cómo la disminución en el Índice de Democracia Electoral no ha sido tan pronunciada como en Turquía o Venezuela, además de que se ha estabilizado en los últimos dos años. De acuerdo con Guasti (2020), en este país fueron efectivos los tres tipos de rendición de cuentas (vertical, horizontal y diagonal).

Los casos de Colombia, Corea del Sur y Taiwán permiten observar la resiliencia a la erosión (*onset resilience*), ya que en distintos momentos ha habido una disminución, aumento o estabilidad del nivel de la democracia electoral. En Colombia, esto se explica porque el Poder Judicial ha sido

efectivo para frenar intentos claros de erosión, como lo fue la propuesta de Álvaro Uribe de modificar la Constitución y aumentar el número de reelecciones presidenciales (Gamboa, 2020).

En cuanto a Corea del Sur y Taiwán, Joseph Wong (2019) pone énfasis en la rendición de cuentas diagonal (el papel de la sociedad civil y los medios de comunicación), así como en el tipo de democracia del país, ya que a pesar de haber experimentado periodos de autoritarismo todas las fuerzas políticas defienden la idea de participar dentro de los márgenes de la democracia.

Por último, en el caso de México se observa cómo, en perspectiva comparada, sus niveles de democracia electoral se han mantenido estables a lo largo de los últimos veinte años. Esto demuestra, por un lado, que el diseño institucional es importante, pues a pesar de que el gobierno actual ha implementado una serie de cambios que buscan disminuir la efectividad de los contrapesos al Poder Ejecutivo, el diseño de las autoridades electorales ha garantizado la celebración de elecciones que cumplan con las condiciones necesarias para garantizar la competitividad y certeza en las reglas.

## CONCLUSIONES

El estudio de la resiliencia democrática es complejo y representa un desafío para la ciencia política. En primer lugar, la interrelación con la autocratización representa un reto para separar de manera clara ambos procesos, pues las causas que explican por qué un régimen democrático se erosiona e incluso experimenta una regresión autoritaria influyen en sentido inverso como las razones que explican que un país si se erosiona pueda recuperarse y evitar una regresión autoritaria.

El debate sobre la autocratización se mantiene vigente. No sólo porque es un fenómeno necesario de estudiar para entender cómo una democracia puede transitar hacia un autoritarismo competitivo y cómo prevenirlo, sino

porque pone sobre la mesa un debate que demuestra que no ha sido superado: la democracia es la forma de gobierno prácticamente incuestionable en el mundo, pero parece que no significa lo mismo para todos, en especial para los actores políticos que compiten por el poder.

Si bien el consenso en torno a la definición de este concepto señala que un régimen democrático consta de una serie de elementos mínimos en torno a la protección de derechos y libertades y la organización de procesos electorales confiables, la erosión democrática impugna este consenso y pone de manifiesto que no bastan para satisfacer la definición de una democracia, pues los cambios que transforman un régimen democrático en uno no democrático apelan justamente a un carácter democrático superior.

Con respecto a la novedad en torno a la resiliencia democrática, ésta ofrece distintas oportunidades. En primer lugar, debido al relativamente poco número de investigaciones, es posible realizar contribuciones que permitan definirla de manera clara y explicar por qué resulta útil incorporarla desde otras disciplinas. En este sentido, las y los investigadores pueden aportar no sólo desde distintos enfoques teóricos, sino que, dado que es un fenómeno que sucede en países de distintas regiones, las explicaciones se pueden enriquecer a partir de la profundización del contexto de cada país. En segundo lugar, porque la novedad de la resiliencia democrática permite observar los cambios más recientes en los regímenes democráticos, por lo que las causas pueden ser abordadas desde enfoques que se actualizan constantemente, por lo que si las causas que la explican no quedan claras en un momento dado es posible que la dinámica en torno a la relación autocratización-resiliencia ofrezca explicaciones nuevas en momentos inesperados.

Por último, la evidencia en torno a la preocupación de países que son resilientes o no ofrece algunas respuestas. Si bien es cierto que la incertidumbre es ineludible, y por lo tanto existe siempre una posibilidad de que un régimen democrático no logre ser resiliente a la autocratización y experimente una regresión autoritaria, también es posible observar que hay

países que han logrado resistir e incluso fortalecer su calidad democrática. En este sentido, la incertidumbre sobre los resultados de la resiliencia comienza a arrojar signos de claridad.

## REFERENCIAS

- Adger, W. Neil (2000). "Social and ecological resilience: are they related?" *Progress in Human Geography* 24 (3): 347-364.
- Bahadur, Aditya V., Maggie Ibrahim y Thomas Tanner (2010). *The resilience renaissance? Strengthening Climate Resilience*. Discussion Paper 1.
- Bakke, Elisabeth, y Nick Sitter (2020). "The EU's *enfants terribles*: Democratic backsliding in Central Europe since 2010". *Perspectives on Politics* 20 (1): 1-16.
- Bednar, Jenna (2021). "Polarization, diversity, and democratic robustness". *Proceedings of the National Academy of Sciences* 118 (50): 1-6.
- Berkes, Fikret (2007). "Understanding uncertainty and reducing vulnerability: Lessons from resilience thinking". *Natural Hazards* 41 (2): 283-295.
- Bermeo, Nancy (2016). "On democratic backsliding". *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.
- Boese, Vanessa A., Amanda B. Edgell, Sebastian Hellmeier, Seraphine F. Maerz y Staffan I. Lindberg (2021). "How democracies prevail: Democratic resilience as a two-stage process". *Democratization* 28 (5): 885-907.
- Bourbeau, Philippe (2018). "A genealogy of resilience". *International Political Sociology* 12 (1): 19-35.
- Burnell, Peter, y Peter Calvert (1999). "The resilience of democracy: An introduction". *Democratization* 6 (1): 1-32.
- Chandler, David (2013). "International State-building and the ideology of resilience". *Politics* 33 (4): 276-286.

- Cleary, Matthew R., y Aykut Öztürk (2020). “When does backsliding lead to breakdown? Uncertainty and opposition strategies in democracies at risk”. *Perspectives on Politics* 20 (1): 205-221.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Allen Hicken, Anna Lührmann, Seraphine F. Maerz, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Johannes von Römer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundtröm, Eitan Tzelgov, Luca Uberti, Yi-ting Wang, Tore Wig y Daniel Ziblatt (2021). *V-Dem Codebook v11.1*. Varieties of Democracy (V-Dem) Project [en línea]. Disponible en <<https://www.v-dem.net/static/website/img/refs/codebookv111.pdf>>.
- Croissant, Aurel, y Jeffrey Haynes (2021). “Democratic regression in Asia: Introduction”. *Democratization* 28 (1): 1-21.
- Dahl, Robert A. (1997). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Foa, Roberto Stefan, y Yascha Mounk (2017). “The signs of deconsolidation”. *Journal of Democracy* 28 (1): 5-15.
- Frischlich, Lena, y Edda Humprecht (2021). “Trust, democratic resilience, and the infodemic”. *Israel Public Policy Institute*.
- Gamboa, Laura (2022). “Oposición en los márgenes: Estrategias contra la erosión de la democracia en Colombia y Venezuela”. *Desafíos* 34 (2): 1-34.
- Guasti, Petra (2020). “Populism in power and democracy: Democratic decay and resilience in the Czech Republic (2013-2020)”. *Politics and Governance* 8 (4): 473-484.
- Haggard, Stephan, y Robert Kaufman (2021). *Backsliding*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Han, Sang-Jin, y Young-Hee Shim (2021). “The two driving forces of populism and democracy in South Korea: A conceptual, historical, and empirical analysis”. *Journal of Asian Sociology* 50 (2): 371-400.
- Hanley, Seán, y Milada Anna Vachudova (2018). “Understanding the illiberal turn: Democratic backsliding in the Czech Republic”. *East European Politics* 34 (3): 276-296.
- Henneton, Lauric (2022). “‘The system is strong’: American democratic resilience and the Great Trumpian Stress Test”. En *Contemporary Populists in Power*, editado por Alain Dieckhoff, Christophe Jaffrelot y Elise Massicard, 289-307. Cham, Suiza: Palgrave Macmillan.
- Holloway, Josh, y Rob Manwaring (2022). “How well does ‘resilience’ apply to democracy? A systematic review”. *Contemporary Politics* 29 (1): 68-92.
- Labastida Martín del Campo, Julio, y Miguel Armando López Leyva (2004). “México: una transición prolongada (1988-1996/1997)”. *Revista Mexicana de Sociología* 66 (4): 749-805.
- Laebens, Melis G., y Anna Lührmann (2021). “What halts democratic erosion? The changing role of accountability”. *Democratization* 28 (5): 908-928.
- Levitsky, Steven, y Lucan A. Way (2004). “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo”. *Estudios Políticos* (24): 159-176.
- Linz, Juan J., y Alfred Stepan (1996). “Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe”. En *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, coordinado por Juan J. Linz y Alfred Stepan, 3-15. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lozano, Maritza, Michael Atkinson y Haizhen Mou (2021). “Democratic accountability in times of crisis: Executive Power, fiscal policy and

- covid-19". *Government and Opposition* 58 (1): 39-60.
- Lührmann, Anna (2021). "Disrupting the autocratization sequence: Towards democratic resilience". *Democratization* 28 (5): 1017-1039.
- Lührmann, Anna, y Staffan I. Lindberg (2019). "A third wave of autocratization is here: What is new about it?" *Democratization* 26 (7): 1095-1113.
- Mainwaring, Scott (1999). "La durabilidad de la democracia en América Latina, 1940-1998". *Política y Gobierno* 6 (2): 315-363.
- Meléndez, Carlos, y Cristóbal Rovira Kaltwasser (2021). "Negative partisanship towards the populist radical right and democratic resilience in Western Europe". *Democratization* 28 (5): 949-969.
- Merkel, Wolfgang, y Anna Lührmann (2021). "Resilience of democracies: Responses to illiberal and authoritarian challenges". *Democratization* 28 (5): 869-884.
- Monsiváis-Carrillo, Alejandro (2021). "Autocratización". *Prontuario de la democracia* [en línea]. Disponible en <<https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/autocratizacion/>> (consulta: 14 de octubre de 2020).
- Morlino, Leonardo (2007). "Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?" *Revista de Ciencia Política* 27 (2): 3-22.
- Mounk, Yascha (2018). *El pueblo contra la democracia. Por qué la libertad está en peligro y cómo salvarla*. Barcelona: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo, y Philippe Schmitter (1986). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- Palma, Giuseppe di (1988). "La consolidación democrática: Una visión minimalista". *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (42): 67-92.
- Przeworski, Adam (1998). *Democracia y mercado*. Madrid: Akal.

- Przeworski, Adam (2019). *Crises of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sisk, Timothy D. (2017). *Democracy and Resilience: Conceptual Approaches and Considerations*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Somer, Murat, Jennifer L. McCoy y Russell E. Luke (2021). “Pernicious polarization, autocratization and opposition strategies”. *Democratization* 28 (5): 929-948.
- Torcal, Mariano, y José Ramón Montero (2006). “Political disaffection in comparative perspective”. En *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions and Politics*, coordinado por Mariano Torcal y José Ramón Montero, 3-21. Nueva York: Routledge.
- Vale, Lawrence J. (2014). “The politics of resilient cities: Whose resilience and whose city?” *Building Research & Information* 42 (2): 191-201.
- Waldner, David, y Ellen Lust (2018). “Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding”. *Annual Review of Political Science* 21 (1): 93-113.
- Wigell, Mikael (2021). “Democratic deterrence: How to dissuade hybrid interference”. *The Washington Quarterly* 44 (1): 49-67.
- Wong, Joseph (2019). “Democratic resilience in South Korea and Taiwan”. En *Democracy under threat. A crisis of legitimacy?*, editado por Ursula van Beek, 199-220. Sudáfrica: Palgrave Macmillan.

## [Notas]

---

- [1] Un autoritarismo competitivo es un tipo de régimen en el cual las instituciones democráticas formales son vistas y utilizadas para obtener y ejercer el poder. Sin embargo, en estos regímenes los funcionarios violan las reglas democráticas de manera sistemática, al grado que no es posible cumplir con los estándares mínimos de un régimen democrático (Levitsky y Way, 2004: 161).
- [2] Bourbeau (2018) usa la información de dos de las principales bases de datos utilizadas en psicología y psiquiatría (PsycINFO y MedLine).
- [3] La revisión sistemática de la literatura sobre resiliencia democrática de Holloway y Manwaring consistió en la búsqueda en bases de datos académicas, como Scopus, Web of Science y Google Scholar, entre enero de 1999 y febrero de 2021, de los conceptos *democratic resilience*, *resilient democracy* y *resilience of democracy*. La búsqueda arrojó 689 resultados, de los cuales hicieron una depuración para conservar sólo los trabajos que de manera significativa trataran el tema y excluyeron aquellos que sólo incorporaran el concepto de resiliencia o que no ofrecieran una definición clara (Holloway y Manwaring, 2022: 3).
- [4] Boese *et al.* (2021) categorizan a los regímenes a partir de su nivel de democracia. Sin embargo, para fines de operacionalización, se ha decidido traducir este concepto como *calidad de la democracia* para contar con elementos empíricos que permitan medir qué tan democrático es un régimen.
- [5] Un ejemplo de esto se observó en el caso de Estados Unidos durante la pandemia de covid-19, cuando los gobiernos subnacionales ejercieron su autonomía para evitar el retorno a las actividades económicas en abril de 2020, como pretendía el gobierno a nacional.

# EL PODER CONCENTRADO

# Centralización del poder presidencial: ¿erosión democrática?

María Fernanda Somuano

---

[ [Regresar al contenido](#) ]

Strongman leaders disdain institutions but they love “the people”.  
G. Rachman.

Las elecciones de 2018 en México tuvieron como resultado más importante la llegada, por primera vez en la historia del país, de un candidato que representaba a un partido-movimiento de izquierda —el Movimiento Regeneración Nacional (Morena)—. El triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en esa elección representó, para muchos, la transformación del sistema de partidos como producto de la transición a la democracia y una primera manifestación de un posible realineamiento electoral (Key, 1955). El porcentaje de votos que obtuvieron AMLO y Morena dio al primero una gran legitimidad y al segundo —junto a sus partidos políticos aliados— una mayoría parlamentaria que facilitaría la agenda de cambio propuesta por el presidente.

Desde el comienzo de su administración, AMLO dio muestras de querer centralizar el poder mediante el debilitamiento de ciertos frenos y contrapesos. A pesar de controlar una mayoría constitucional (en sus primeros tres años) y una mayoría absoluta después en la Cámara de Diputados, así como una mayoría considerable en el Senado, ha optado a menudo por trabajar fuera del proceso legislativo formal, apoyándose en el “pueblo” para ejercer presión sobre las instituciones políticas. El sistema de

partidos actual se acerca a un régimen de partido dominante, caracterizado por ser cada vez más hegemónico —aunque institucionalmente débil, como se argumentará más adelante—, que enfrenta una oposición frágil y fragmentada. Bajo la Presidencia de AMLO, el aparato de la administración pública se ha caracterizado por los intentos de limitar los controles y equilibrios, restringiendo las agencias autónomas y bloqueando a las organizaciones de la sociedad civil. Ante desafíos como la pandemia y sus consecuencias económicas, AMLO ha centralizado en su persona la toma de decisiones, asfixiando a la burocracia mediante recortes presupuestarios y debilitando a los centros de poder independientes. Todo esto ha llevado a que distintas voces argumenten que México atraviesa por una erosión democrática (Sánchez-Talanquer, 2020; Loaeza, 2020; Petersen y Somuano, 2021).

Una de las causas que más se han esgrimido para explicar que AMLO haya podido ejecutar estas acciones tendientes a la centralización del poder es su alto nivel de aprobación. Sin embargo, más allá de su popularidad, hay otras variables que han facilitado su actuación: la reconfiguración del sistema y la debilidad de los partidos, la mayoría legislativa que tiene su partido, su discurso directo y polarizador; incluso la pandemia de covid-19, a la que se puede culpar de las malas condiciones económicas por las que atraviesa el país, en vez de responsabilizar a su gestión.

El objetivo de este capítulo es analizar el papel que ha desempeñado el presidente en la construcción de un Poder Ejecutivo que centraliza el poder político y conocer qué factores, además de sus niveles de popularidad, contribuyen para ese fin. Para esto, el capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera expongo el concepto de *erosión democrática*; en la segunda presento los síntomas de la erosión democrática y de la centralización del poder derivados de distintas acciones del presidente. En la tercera propongo algunas explicaciones de su actuación. En la cuarta reflexiono sobre las consecuencias de la centralización del poder presidencial sobre la democracia mexicana y concluyo.

## LA EROSIÓN DEMOCRÁTICA

El reciente surgimiento de movimientos autocráticos y populistas en el mundo ha traído consigo un renovado interés por el estudio del retroceso democrático. Sin embargo, el concepto de lo que constituye el retroceso o erosión democrática sigue siendo una tarea difícil. Desde el final de la guerra fría, el retroceso democrático ha tomado diferentes formas (Bermeo, 2016: 5). Estas nuevas formas pueden ser graduales y sutiles, lo que dificulta predecir qué países sufrirán un retroceso real y qué países simplemente están experimentando eventos aislados de debilitamiento de la democracia.

Una de las formas de erosión democrática más difícil de contrarrestar es el ensanchamiento del Ejecutivo, que consiste en tratar de extender y profundizar lentamente el poder del Ejecutivo a costa de la oposición y otras agencias del gobierno (Bermeo, 2016: 10). Los medios que tiene a su disposición un Ejecutivo para engrandecer su poder son varios. Éstos incluyen, entre otros, los referéndums y plebiscitos, los tribunales y las asambleas constitucionales. El hecho de que muchos de estos canales sean completamente legales hace que sea aún más difícil contrarrestar la ampliación del Ejecutivo (Paloumpis *et al.*, 2019).

Algunos autores (Lührmann y Lindberg, 2019; Laebens y Lührmann, 2021) consideran que existe erosión democrática cuando un titular elegido democráticamente socava sustancialmente las instituciones democráticas (es decir, provoca la autocratización) al expandir sus poderes o abusar de éstos, aunque no las suspende ni las desaparece por completo. En el caso mexicano, hay varios elementos que hacen pensar en un posible retroceso democrático. Ciertas prácticas incluso recuerdan el antiguo presidencialismo del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta vez, sin embargo, las instituciones mediadoras que se interpusieron entre el Ejecutivo y las masas bajo el autoritarismo del partido dominante en México no tienen un equivalente funcional. El presidente gobierna con

pocas salvaguardas e imperceptibles límites a sus meros deseos (Sánchez-Talanquer, 2020).

Es posible identificar acciones en diversos ámbitos en los que AMLO ha intentado concentrar el poder, algunas de las cuales han tenido consecuencias preocupantes para la democracia mexicana. Es importante mencionar que no todos los intentos del presidente por centralizar el poder han sido exitosos. De hecho, algunos han activado el funcionamiento de ciertos pesos y contrapesos entre distintos poderes y actores, sobre todo en el Poder Judicial y los organismos autónomos. A continuación, hago un recuento de los intentos que considero más importantes, para luego concluir si lograron o no su cometido.

## SÍNTOMAS DE LA EROSIÓN

*Asunción de las fuerzas militares de tareas de seguridad pública y otras labores civiles.* Desde que AMLO asumió la Presidencia, en diciembre de 2018, les ha asignado a las fuerzas armadas al menos 27 tareas adicionales a la seguridad pública en diferentes áreas que antes eran de responsabilidad civil. Algunas de estas actividades son la construcción de obras de infraestructura, capacitación policiaca, apoyo a programas sociales, entre otras. El trabajo más reciente que se les asignó es el control de los puertos y las aduanas, pero antes ya eran responsables de construir en Santa Lucía el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, las dos mil setecientas sucursales del Banco del Bienestar y dos tramos del Tren Maya; así como la remodelación de 32 hospitales abandonados en sexenios pasados y la atención a la emergencia sanitaria causada por la covid-19. Asimismo, se les instruyó para apoyar el combate al robo de combustible de Petróleos Mexicanos (Pemex), la custodia de pipas, la implementación del plan de vigilancia en las fronteras norte y sur para frenar la migración hacia Estados Unidos, la construcción de cuarteles para la Guardia Nacional, el apoyo a los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, la

distribución de fertilizantes y la vigilancia en la entrega de los recursos de los programas sociales.

Además de que la ampliación de las tareas de las fuerzas armadas contraviene lo que AMLO prometió en su campaña, alargar la permanencia de los militares en las calles impide avanzar en la consolidación de policías e instituciones civiles y pone en riesgo la imagen y la aceptación de la marina y el ejército. Pero, además, en términos de erosión democrática, habría que preguntarse: ¿Quién supervisa las labores de las fuerzas armadas, más allá del presidente? ¿Pueden realizar las tareas de seguridad con apego a los derechos humanos, cuando no han sido entrenadas para eso? ¿Ante quién rinden cuentas los soldados que incumplen las normas y qué consecuencias disciplinarias hay? En resumen: ¿Cómo se fiscaliza la actuación de las fuerzas armadas? La participación en los grandes proyectos de infraestructura del sexenio y la discrecionalidad para llevar a cabo sus responsabilidades vuelven a los militares un actor muy poderoso sin los debidos contrapesos institucionales y mecanismos de rendición de cuentas.

*Ataques a los organismos constitucionales autónomos.* Los organismos constitucionales autónomos (OCA) en México, que no están subordinados a los poderes tradicionales del Estado, fueron creados con la intención de fortalecer la capacidad regulatoria del Estado, para evitar la “captura” por parte de actores poderosos y para impedir el poder sin control en manos del presidente en funciones. Asimismo, para profesionalizar ciertas actividades de política pública que por su naturaleza son susceptibles de ser apropiadas o manipuladas por razones económicas, políticas o simplemente por incompetencia. Por lo tanto, los organismos constitucionales autónomos participan en una amplia variedad de áreas de política, como banca central y política monetaria, gestión de elecciones, libertad de información y privacidad, evaluación de la política social, protección de los derechos humanos, etc. (Pardo y Dussauge, 2017).

Sin embargo, más que considerar a los organismos constitucionales autónomos como organismos técnicos, AMLO parece percibirlos como obstáculos que dificultan las acciones que puede emprender mediante decretos ejecutivos. Además, tanto el presidente como sus partidarios creen que la mayoría de los organismos autónomos son costosos y han sido tomados por intereses económicos o políticos (Integralia, 2022).

Como señalan Ginsburg y Huq (2018), cuando el Ejecutivo toma el control de la burocracia elimina un control potencial sobre sus acciones (Ginsburg y Huq, 2018). De manera similar, los organismos autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), por nombrar algunos, pueden servir como control del Poder Ejecutivo. Obstaculizar su trabajo o eliminar estas instituciones también califica como la supresión institucional de posibles vías de resistencia a extralimitaciones del Ejecutivo. Así, la relación de estas instituciones autónomas y algunas otras con el presidente ha sido difícil, pues éste ha promovido recortes sustanciales a sus presupuestos y ha amenazado con incorporar a algunas a otras secretarías y agencias federales. Claramente, estos movimientos eliminarían importantes contrapesos al poder del gobierno, pues tanto el servicio civil como los organismos autónomos pueden controlar al Poder Ejecutivo a través de una resistencia deliberada y no violenta (Ingber, 2018).

*Federalismo y relación con los estados: la figura de los superdelegados.* El federalismo es un arreglo institucional para la distribución del poder que sirve para distinguir facultades entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, con la llegada de AMLO a la Presidencia se ha visto una tendencia de centralizar atribuciones, incluso desde que era candidato, cuando

anunció la eliminación de los delegados federales y propuso la creación de los llamados “superdelegados”.

Con el objetivo de eliminar 2,300 delegaciones, subdelegaciones y oficinas de representación de dependencias federales que existían en los estados, el gobierno de AMLO propuso la creación de unidades administrativas llamadas Delegaciones de Programas para el Desarrollo que estarían adscritas a la Secretaría de Bienestar (SB), pero reportarían sus actividades a la también recién creada Coordinación General de Programas para el Desarrollo, que quedaría bajo el mando directo del presidente de la República. Para esto fue necesaria la modificación del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), hecho que se llevó a cabo el 30 de noviembre 2018. Los nuevos delegados tendrían a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, supervisión de los servicios y programas a cargo de las secretarías, las dependencias y entidades. Los beneficios y ayudas sociales se entregarían de manera directa a la población. La intención era suprimir lo que el nuevo gobierno considera como intermediarios corruptos, pero soslayando estructuras y procesos del servicio público que si bien en ocasiones propiciaron inercias perversas, la mayoría de las veces otorgaban certidumbre y respuestas institucionales, evitando que se les diera a estas ayudas un uso político-electoral (Pardo, 2019).

Asimismo, María del Carmen Pardo (2020) señala que la participación de los delegados propuestos no resuelve la tensión centralismo/federalismo, pero sí tiende claramente a fortalecer la figura presidencial, en un escenario de por sí marcado por decisiones tomadas en el pasado para fortalecer al gobierno federal: mando único, Ley de Disciplina Fiscal para Entidades Federativas y Municipios, reforma electoral, entre otras.

Como muchas de las medidas que ha promovido el gobierno de AMLO, la creación de esta figura ha dividido las opiniones de la ciudadanía y analistas. Por un lado, hay quienes afirman que la figura de los delegados

crea incertidumbre, debido a sus facultades poco claras, y pone en riesgo al principio federalista por sus atribuciones de atención ciudadana, lo que atenta contra las autoridades estatales. Por el otro, hay quienes señalan que no transgrede el principio del federalismo y que su objetivo es hacer más eficiente el servicio público, al disminuir la burocracia (Monroy, 2022).

*Ofensivas contra la sociedad civil.* La sociedad civil ha sido vista como un medio de defensa contra posibles abusos por parte de los líderes políticos desde finales del siglo XVIII. Diversos autores han destacado la importancia de una sociedad civil fuerte y activa para lograr la transición a la democracia y luego la consolidación de un régimen democrático (Putnam, 1993, 2000; Diamond, 1994). La sociedad civil y sus organizaciones son importantes contrapesos del gobierno, ya que monitorean las políticas y las iniciativas gubernamentales y protestan cuando se infringen las reglas o se rompen las promesas (Habermas, 1991). Además, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) generalmente se han hecho cargo de muchas actividades en las que la acción del gobierno ha sido nula o insuficiente, como la promoción de temas ambientales, la defensa de los derechos humanos, la defensa de los derechos de minorías, etcétera.

Cuando AMLO ganó la Presidencia, muchas organizaciones de la sociedad civil creyeron que comenzaría una nueva era de cooperación con el gobierno federal, especialmente en áreas asociadas con una agenda de izquierda (derechos civiles, alivio de la pobreza, temas ambientales, demandas de las mujeres). Sin embargo, desde que asumió el cargo en diciembre de 2018, AMLO se ha enfrentado con varios grupos civiles. Ha menospreciado en distintas ocasiones a las organizaciones de la sociedad civil, a las que ha llamado “inútiles” y “corruptas”. Además, desde el inicio de su gestión ha reiterado su decisión de cancelar el financiamiento de muchas de ellas.

El primer grupo de organizaciones que experimentó la reducción de fondos fue la Red Nacional de Refugios (Red Nacional de Refugios), 41

albergues dedicados a asistir a mujeres maltratadas. Afirmó que estas organizaciones habían sido intermediarias que aprovechaban los recursos destinados a la población en general. En un memorando emitido el 18 de febrero de 2020, señaló que ya no se transferirán fondos del presupuesto a las organizaciones sociales. En cambio, el apoyo del gobierno se daría directamente a los beneficiarios. Además de la financiación estatal, las organizaciones de la sociedad civil dependen de donaciones de entidades privadas y de fondos generados por sus propias actividades. Andrés Manuel López Obrador, sin embargo, ha decidido simultáneamente eliminar los incentivos (deducción de impuestos) para las empresas privadas que hacen donaciones, lo que significa que las organizaciones de la sociedad civil ahora corren el riesgo de verse privadas de sus fuentes de financiamiento externo. [1] Con esta medida, el presidente ha amenazado con poner fin a una colaboración crucial con la sociedad civil, lo cual repercute en el desarrollo democrático del país (Petersen y Somuano, 2021).

*Reformas a la Constitución, controversias y acciones de inconstitucionalidad.* Una señal clara de los deseos de concentración de poder de un presidente son los intentos de extralimitación de sus facultades y atribuciones a costa de otros poderes o instituciones, aun cuando en ocasiones esto es violatorio de la Constitución. Estos intentos han llevado a que desde que inició la Presidencia de AMLO hasta diciembre de 2021 se hubieran presentado 113 controversias constitucionales contra disposiciones del gobierno. Algunos de los principales decretos impugnados son: los presupuestos de egresos de la federación de los ejercicios fiscales 2019, 2020, 2021; la Ley de Austeridad Republicana; el decreto de reforma a diversas leyes sobre extinción de fideicomisos; las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica. Estos recursos fueron Promovidos por la CNDH, el INE, el Inegi, el INAI, el Banco de México, el IFT y la Cofece, así como por los gobiernos de Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Tamaulipas, Nuevo León y Jalisco.

Algunas de las principales acciones de inconstitucionalidad promovidas contra decretos del gobierno federal son: la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (“superdelegados”); la Ley de la Guardia Nacional; la Ley Nacional del Registro de Detenciones; la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza; la Ley Federal de Austeridad Republicana; la Nueva Ley Federal del Derecho de Autor; el artículo 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (compra de medicamentos consolidada a través de instancias internacionales); el decreto que reforma diversas leyes sobre la extinción de fideicomisos; la reforma sobre militarización de puertos (aduanas); la reforma a diversas leyes en materia de prisión preventiva oficiosa; las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica; la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; la “Ley Zaldívar” (13 transitorio); el padrón de datos biométricos. Estos recursos fueron promovidos por la CNDH, el INAI, el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática, el partido Movimiento Ciudadano, senadores y diputados de grupos minoritarios (Badillo, 2021).

Como puede verse, algunas de las acciones y los decretos arriba mencionados implican cambios a la Constitución. Es cierto que no todas las enmiendas constitucionales deben verse como eventos de erosión democrática, pero las revisiones que aumentan las atribuciones del Poder Ejecutivo o socavan los controles y equilibrios son síntomas de erosión democrática. Muchos ejecutivos con tendencias autoritarias han recurrido a enmiendas constitucionales para el engrandecimiento Ejecutivo, una práctica denominada “constitucionalismo abusivo” (Landau, 2013). Cuando el Ejecutivo elimina los controles a través de la revisión constitucional es una clara señal de erosión democrática institucionalizada (Huq y Ginsberg 2018).

La ampliación de la prisión preventiva por medio de modificaciones a la Ley Reglamentaria del artículo 19 constitucional; la propuesta de

desaparición de organismos constitucionales autónomos, el embate a la autonomía presupuestaria de estos organismos por medio de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y la Ley de Austeridad Republicana; el decreto para militarizar la seguridad pública; el debilitamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Reguladora de Energía, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, por medio de candidatos que no cumplieran con requisitos legales; así como el bloqueo de cuentas como arma política sin el debido proceso ni el control judicial, por nombrar algunos, son todos ejemplos de actos que se traducen en regresiones constitucionales (Incháustegui y Olaiz, 2018).

*Intentos por reducir la independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).* Los poderes judiciales independientes pueden evitar que el Ejecutivo obtenga un poder indebido bajo la apariencia de una crisis y pueden controlarlo directamente, manteniendo así la democracia (Gibler y Randazzo, 2011). En los regímenes autoritarios, los gobiernos a menudo intentan subyugar al Poder Judicial a través de diversos medios, incluidos el juicio político, la cooptación, la extorsión o el soborno (Levitsky y Way, 2002). La independencia judicial se refiere a que un poder judicial opera como un tercero neutral que resuelve conflictos de manera imparcial y está aislado de los actores políticos (Shapiro, 1981). El empaquetamiento de los tribunales, la elusión del Poder Judicial o las decisiones judiciales que privilegian indebidamente al Ejecutivo son síntomas de una reducción de la independencia judicial.

Un actor crucial para la democracia que ha experimentado cambios importantes desde la llegada de AMLO a la Presidencia es justamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Algunos de los críticos del presidente han señalado que la SCJN puede perder su autonomía debido a que aquél ha propuesto a cuatro de sus once ministros actuales. Tres de los cuatro ministros sugeridos por AMLO han sido altamente cuestionados por

distintas voces, debido a su cercanía con el Ejecutivo. Sin embargo, esta posible cercanía entre los nuevos ministros y el presidente López Obrador, así como la afinidad del presidente de la SCJN, Arturo Zaldívar, no se han traducido forzosamente en votos a favor de su proyecto de gobierno (Ureiro, 2022). Una revisión de nueve asuntos resueltos por la SCJN que pueden considerarse estratégicos para la administración de AMLO revela que mayoritariamente se decidieron en contra del interés presidencial. Es importante mencionar que esta revisión se hizo antes de que la ministra Loretta Ortiz asumiera su cargo (Ureiro, 2022).

De acuerdo con un estudio de Integralia, es probable que en lo que resta del gobierno de AMLO se incremente la probabilidad de cooptación de integrantes de la SCJN y aumenten la presión y los ataques reputacionales sobre el Poder Judicial de la Federación, sobre todo en torno a asuntos clave para el proyecto de gobierno del presidente, incluyendo temas de militarización de la seguridad, políticas de “austeridad”, desaparición de fideicomisos, magisterio educativo, electricidad, hidrocarburos y otros. Esto aumenta los riesgos de concentración de poder e incertidumbre jurídica (Integralia, 2022). Efectivamente, desde que la ministra Norma Piña asumió el cargo de presidenta de la SCJN, Andrés Manuel López Obrador ha descalificado en distintas ocasiones las decisiones de algunos ministros, acusándolos de actuar en contra de la voluntad popular e intentando así deslegitimar su trabajo. Sin embargo, a pesar de los intentos del presidente de presionar a los ministros mediante sus dichos en sus conferencias diarias, hasta ahora la SCJN sí ha funcionado como uno de los pesos y contrapesos del sistema político mexicano.

*Cuestionamiento de espacios de crítica y periodismo libre.* Los medios de comunicación y otros grupos independientes actúan como guardianes públicos y promueven la transparencia del gobierno, proporcionando información y comentarios críticos sobre los funcionarios y sus políticas (Varol, 2015). Las restricciones a los medios independientes debilitan los

controles institucionales y disminuyen la competencia entre partidos y facciones políticas. Si bien la represión de los medios puede implicar el encarcelamiento de periodistas, el cierre de medios de comunicación y la censura absoluta, algunos líderes pueden optar por métodos menos tradicionales o directos. Estos líderes pueden usar demandas por difamación contra periodistas prominentes, obligando a la autocensura entre los medios de comunicación, socavando así la capacidad del público para observar el comportamiento del titular y obtener cobertura de noticias críticas (Varol, 2015).

Como bien señala Salazar en este mismo volumen, los momentos de tensión entre los medios de comunicación y el poder no son exclusivos del gobierno de AMLO. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido con los gobiernos anteriores, la relación del presidente, sobre todo con la prensa, se ha distinguido por la estigmatización, la deslegitimación de quienes critican a su gobierno y diferentes formas de intimidación que llegan hasta el señalamiento abierto. Un ejemplo claro de estas prácticas es mostrar durante las conferencias “mañaneras” listas de periodistas y columnistas que han incomodado al poder con sus artículos de investigación y opinión, alegando que tergiversan la verdad (Salazar, en este volumen).[2]

## **¿QUÉ FACTORES HAN FAVORECIDO LA CENTRALIZACIÓN DEL PODER PRESIDENCIAL?**

A partir de lo expuesto, la pregunta que surge es: ¿Cómo ha sido posible que el presidente haya tenido esa capacidad de acción, que en algunos casos ha llevado al deterioro institucional? La primera respuesta que se viene a la mente es el presidencialismo. Existe un viejo debate sobre las fuentes del poder presidencial en México. Por un lado, hay estudiosos que señalan la fortaleza constitucional y legal del presidente mexicano y lo catalogan como una institución fuerte con fundamento jurídico (Carpizo, 2002; Cosío Villegas, 1972; Krauze, 1997). María Amparo Casar (1996) ofreció una

visión crítica alternativa, haciendo notar que formalmente hablando la Presidencia mexicana es relativamente débil, en comparación con las de Estados Unidos y los países latinoamericanos. Curiosamente, sin embargo, el presidente mexicano ha sido fuerte en varios periodos, particularmente durante la era del Partido Revolucionario Institucional. Esta aparente paradoja puede explicarse por la “infiltración” informal de los presidentes mexicanos en diferentes instituciones políticas, como los poderes Legislativo y Judicial, los ejecutivos subnacionales, a través de la fuente del partido hegemónico. En este sentido, las bases de poder de la Presidencia de México no son constitucionales, sino partidistas (Petersen y Somuano, 2021).

Según Basabe-Serrano (2017), la intensidad del presidencialismo o, en otras palabras, el poder del presidente depende de variables institucionales y partidistas y de las relacionadas con el contexto económico y social en el que los presidentes tienen que tomar decisiones. Siguiendo su estudio, distingo dos dimensiones diferentes. La primera incluye los poderes constitucionales del presidente y el tamaño de su alianza legislativa (Mainwaring y Shugart, 2002). Estos elementos indudablemente afectan su capacidad para avanzar en su agenda política. La segunda dimensión tiene que ver con hechos contextuales, así como con el índice de aprobación pública. Estos factores inciden en el control que tiene el presidente sobre actores e instituciones que pueden estar en competencia con su proyecto político. Claramente, cuando los poderes políticos y los contextuales son altos, el presidente puede implementar su agenda sin grandes vetos.

En cuanto a la primera dimensión, varios estudios han demostrado que en comparación con Estados Unidos y muchos países latinoamericanos la Presidencia en México es moderadamente débil en términos de poderes constitucionales. El presidente de México tiene fuertes poderes para formar y dirigir el gabinete, pero para influir en la elaboración de leyes son relativamente débiles. Tiene la capacidad de nombrar y remover a discreción a los ministros del gabinete y otros altos funcionarios del

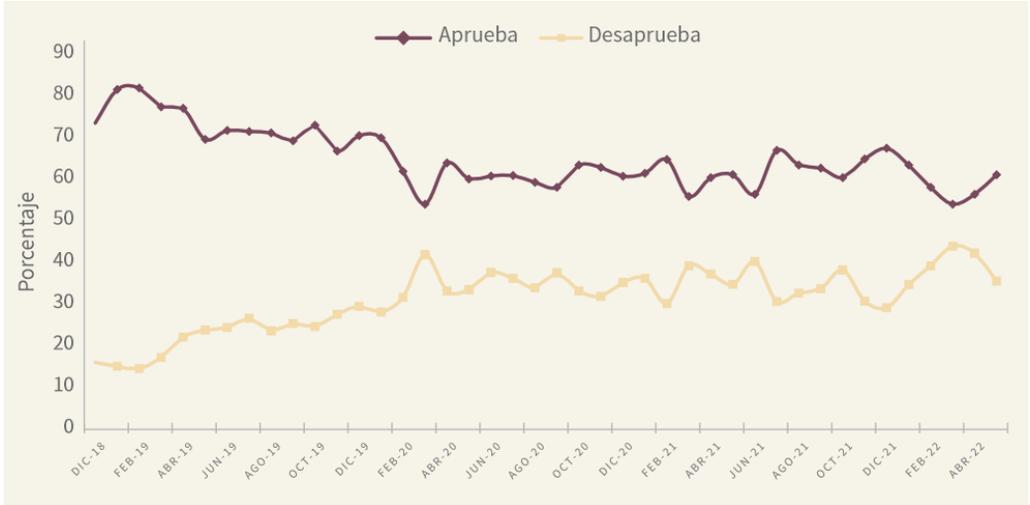
gobierno. También nombra al fiscal general y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la aprobación del Senado. En el ámbito legislativo, el presidente tiene únicamente un poder de veto que para ser aprobado requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada cámara (Negretto, 2006). Además, la Constitución mexicana no le otorga al presidente ningún tipo de poder de agenda; tiene la capacidad de enviar proyectos de ley, pero carece de los instrumentos para obligar a los legisladores a someterlos a votación. El Ejecutivo tiene la iniciativa exclusiva de presentar el presupuesto, pero los diputados pueden modificar libremente su propuesta. En México no existe la capacidad unilateral de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para deliberar sobre las propuestas del presidente, un moderado poder de agenda que está incluido en la mayoría de las constituciones latinoamericanas (Negretto, 2006).

Así, aunque el presidente en México no tenga poderes constitucionales muy fuertes, el tamaño actual de su alianza legislativa sí lo es. En 2018, AMLO ganó la Presidencia con más del cincuenta por ciento de los votos y su partido (Morena) obtuvo 252 de quinientas curules en la Cámara de Diputados. Por primera vez desde 1997, el partido gobernante obtuvo la mayoría absoluta, lo que permitió al presidente impulsar su agenda de reformas. Además, con sus aliados partidistas, los diputados de Morena lograron la mayoría calificada de dos terceras partes de los votos para modificar la Constitución. Así, lograron realizar reformas para crear la Guardia Nacional, derogar la reforma educativa implementada por el gobierno de Enrique Peña Nieto, crear una ley de remuneración de los servidores públicos, promulgar una ley de austeridad y una nueva ley de salud, así como implementar diversos cambios institucionales para sustentar sus principales programas sociales. Asimismo, la LXIV Legislatura (2018-2021) aprobó sin cambios los proyectos de presupuesto de egresos de los primeros tres años de gobierno de AMLO, lo que le ha permitido a su administración financiar importantes proyectos, como el Tren Maya, la

refinería de Dos Bocas y el aeropuerto de Santa Lucía. Entre septiembre de 2018 y abril de 2021, se aprobaron 141 decretos de reforma, de los cuales 17 fueron a la Constitución (Cámara de Diputados, 2021). De las 35 iniciativas que ha enviado AMLO, 27 han sido aprobadas y promulgadas, tres están pendientes en comisiones y cinco están por ser tramitadas en la Cámara revisora. Entonces, estas cifras muestran que AMLO ha podido promulgar gran parte de su agenda política debido al amplio apoyo legislativo que tiene en el Congreso (Petersen y Somuano, 2021).

La segunda dimensión es más compleja. Se compone de al menos dos elementos: los contextuales y el nivel de aprobación o popularidad del presidente. Empecemos por el segundo. La aprobación pública del presidente juega un papel fundamental en el poder y la legitimidad con los que cuenta y en el éxito potencial que pueden tener sus decisiones de política. Un presidente con altos niveles de aprobación tiene un mayor margen de maniobra para negociar con los partidos de oposición en la legislatura y con los gobiernos subnacionales para obtener su apoyo en la implementación de sus políticas.

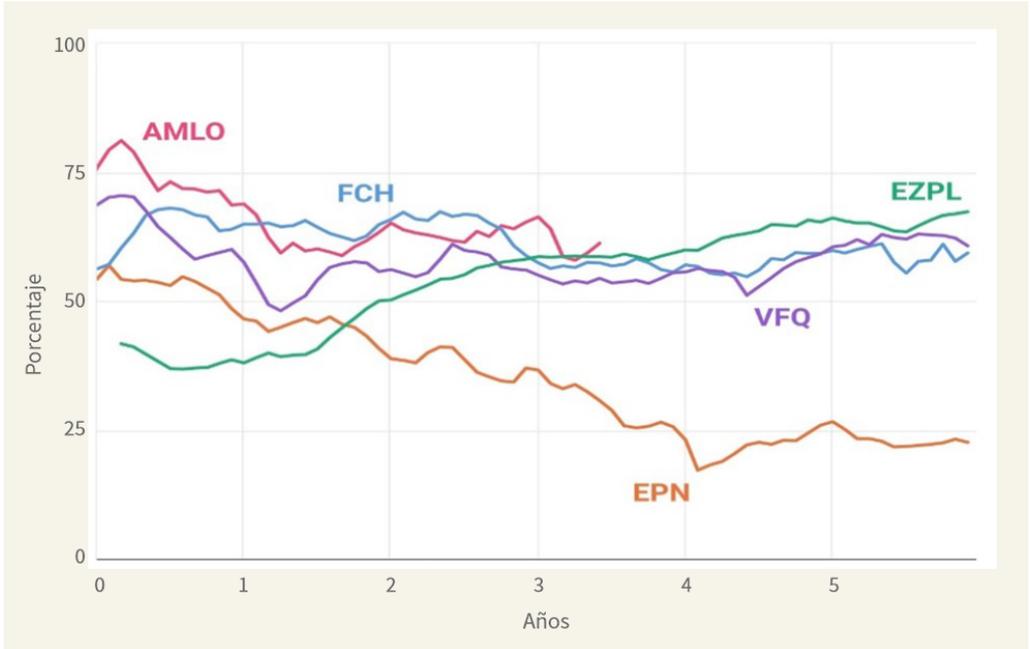
**Gráfica 1**  
**Aprobación de Andrés Manuel López Obrador (AMLO)**



Fuente: Oraculus, 2022.

Como puede observarse en la gráfica 1, el 65% de los mexicanos aprueba el trabajo de AMLO como presidente. Aunque el nivel de aprobación ha caído con relación a la cifra inicial de su mandato, sigue siendo alto. El porcentaje de popularidad de AMLO es muy parecido al de otros presidentes anteriores, excepto de Enrique Peña Nieto, que en el cuarto año de su administración tenía niveles de aprobación de alrededor de 20% (gráfica 2).

Gráfica 2  
Aprobación presidencial



Fuente: Oraculus, 2022.

Sabemos por distintos estudios que en los últimos años de gobierno los temas que comúnmente tienen los ciudadanos en la mente cuando evalúan al presidente en México son dos: el económico y la seguridad pública (Romero, 2013; Somuano, 2018). Al ver los indicadores objetivos de cómo van estos dos temas en la actualidad, el gobierno sale mal parado. En el ámbito económico, luego de cuatro trimestres consecutivos de recuperación después de la contracción por la pandemia en el segundo trimestre del 2020, el Producto Interno Bruto de México registró una disminución en el tercer

trimestre de 2021 y un estancamiento en el cuarto trimestre de 2021, pues en el último trimestre del año prácticamente no registró variación (0.02%). Este cambio es ligeramente más favorable al esperado, que indicaba una contracción de (-) 0.1%. Con esto se confirma que el efecto rebote se agotó y no fue suficiente para compensar lo perdido en 2020. Al comparar con ese año, se observa un crecimiento anual de 5.0% en 2021. Sin embargo, en 2020 la actividad económica se contrajo en (-)8.4% anual, a diferencia de Estados Unidos, que cerró el 2021 con un crecimiento de 3% respecto a su nivel prepandemia (Inegi).[3]

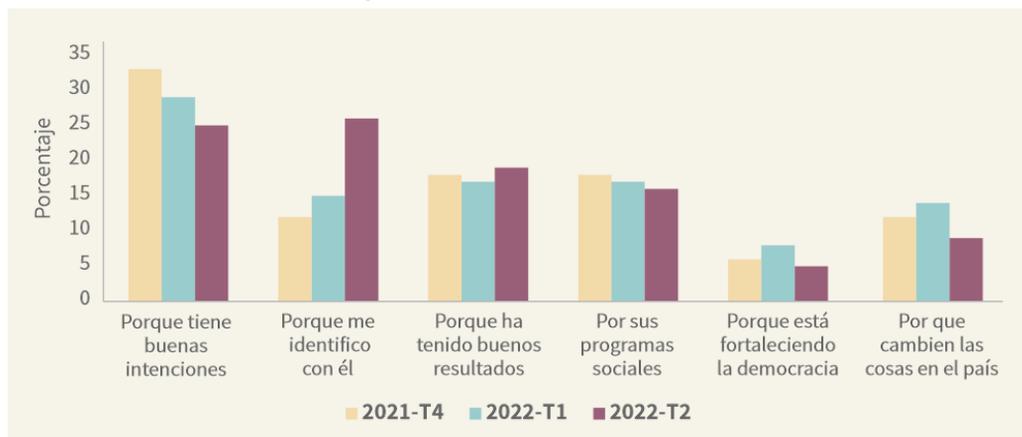
Con respecto a la inseguridad, según el Banco Mundial, la tasa de homicidios de México en 2018 fue la tercera más alta entre los países con más de diez millones de habitantes. Según datos del Inegi, en diciembre de 2021, 65.8% de la población de 18 años y más consideró que es inseguro vivir en su ciudad. Durante el segundo semestre de 2021 y a nivel nacional, 25.2% de los hogares tuvo al menos una víctima de robo y/o extorsión.[4] Los datos de homicidio fueron de alrededor de 17 mil de enero a junio de 2021 y sólo en el mes de mayo de 2022 se contabilizaron 2,472 víctimas de homicidio doloso.[5]

Así, a pesar de la severa recesión económica generada por la pandemia y los altos niveles de inseguridad y violencia, los mexicanos tienen una imagen positiva del presidente. Es probable que el motivo de esta aparente contradicción tenga que ver precisamente con la pandemia. La gente parece percibir que la crisis económica y el incumplimiento de las promesas de AMLO se deben a la pandemia de covid-19, no a su mala gestión. Así, aun cuando sólo 38.4% de los mexicanos mencionó que la capacidad del gobierno encabezado por AMLO para combatir la pandemia fue “buena” y “muy buena”, la valoración del presidente fue mucho más alta. Casi la mitad de los encuestados (48.8%) lo calificó entre 7 y 10 (en una escala de 0 a 10) y sólo 15.2% lo calificó entre 0 y 3 (en la misma escala).[6]

Los datos de la encuesta nacional de opinión ciudadana de GEA-ISA (2022) muestran en la gráfica 3 información que permite entender mejor los

altos niveles de aprobación de la gestión de AMLO y su aparente desconexión con los datos macroeconómicos o las tasas de criminalidad.

**Gráfica 3**  
**De las siguientes razones ¿cuál es la más importante para que usted apruebe la gestión de López Obrador?**



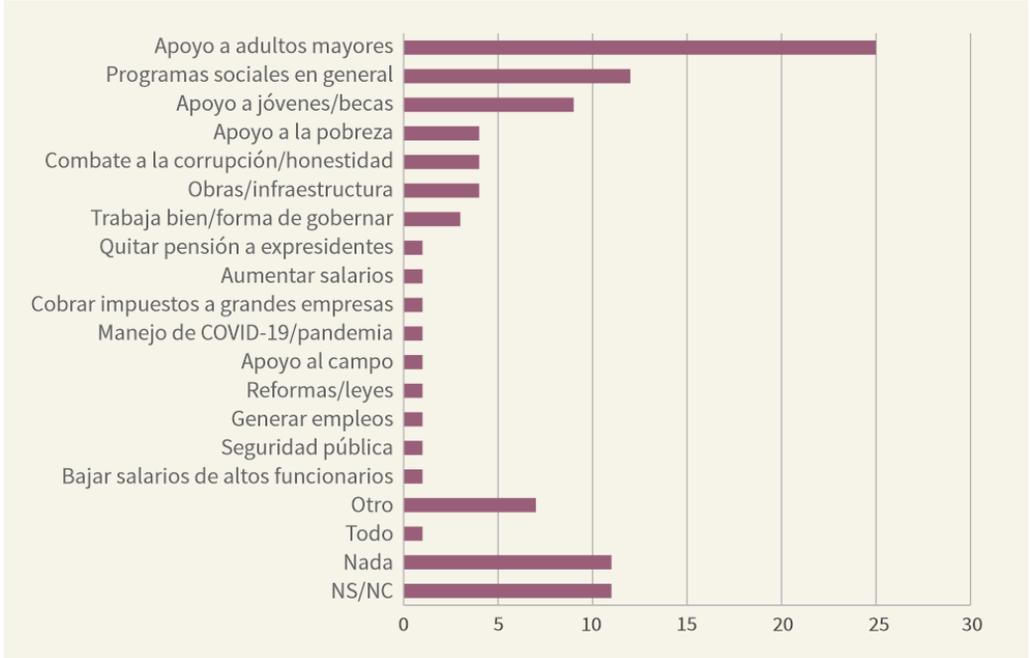
Fuente: GEA-ISA (2022).

Al preguntar: ¿Cuál es la razón más importante para aprobar la gestión de AMLO?, el mayor porcentaje de respuestas se encuentra en las opciones “Porque tiene buenas intenciones” y “Porque me identifico con él”. Los resultados de su gestión aparecen hasta el tercer lugar, lo cual muestra que parte de la aprobación presidencial se debe más a factores emocionales que racionales.

A esto hay que sumar que todos los nuevos programas sociales han creado una base de apoyo al presidente. La gráfica 4 muestra cómo los programas sociales son lo mejor valorado de las acciones de política de AMLO. Además, la eliminación de intermediarios entre el Estado y los ciudadanos, mediante el desembolso de beneficios sociales a través de transferencias directas, asegura que él y su partido obtengan crédito político. Como se observa en el cuadro 1, entre quienes reciben algún apoyo gubernamental la confianza que tienen en el presidente es 10 puntos porcentuales mayor que entre quienes no reciben apoyos. Igualmente, el

cuadro 2 muestra que la aprobación presidencial es 14 puntos porcentuales mayor entre quienes dijeron recibir apoyos del gobierno que entre quienes no mencionaron ser beneficiarios de dichos apoyos.

**Gráfica 4**  
**En su opinión, ¿qué es lo mejor que ha hecho hasta ahora AMLO?**



Fuente: Buendía y Márquez, 2022.

**Cuadro 1**  
**Confianza en el presidente y beneficiario de algún programa social**

“En los últimos doce meses, es decir, de agosto a la fecha, ¿usted es o ha sido beneficiario de algún programa de ayuda social del gobierno (como becas para el bienestar, jóvenes construyendo el futuro, pensión universal para personas adultas mayores)”				
Confianza en el presidente	Sí	No	No contestó	Total
Poca y nada	37.3% (2,159)	47.3% (7,419)	68.5% (37)	44.7% (9,615)
Mucha y algo	62.7% (3,630)	52.7% (8,257)	31.5% (17)	55.3% (11,904)
Total	100% (5,789)	100% (15,676)	100% (54)	100% (21,519)

Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 (Encuci 2020), Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

**Cuadro 2**  
**Aprobación presidencial y receptor de ayuda gubernamental**

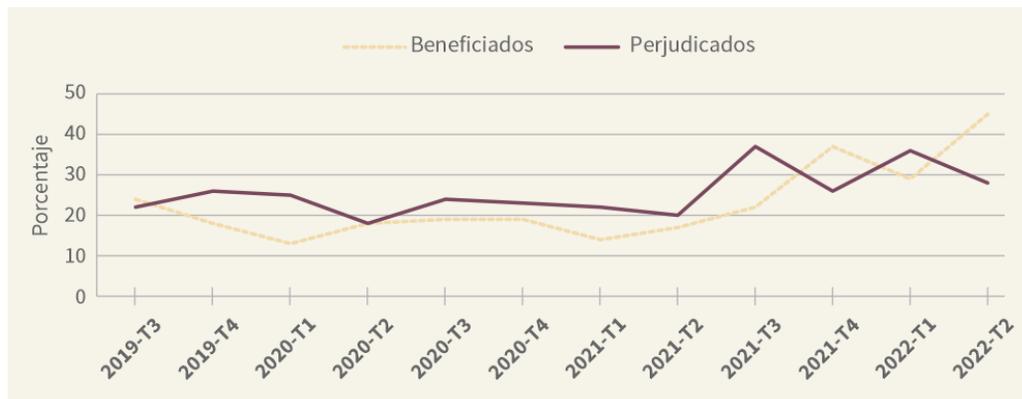
¿Es usted receptor de ayuda del Estado antes de la pandemia?			
	Sí	No	Total
Aprueba	72.9% (94)	58.9% (587)	60.5% (681)
Desaprueba	27.1% (35)	41.1% (410)	39.5% (445)
Total	100% (129)	100% (997)	100% (1,126)

Fuente: Latinobarómetro, 2020 [en línea]. Disponible en <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>.

Es interesante observar, como puede verse en la gráfica 5, que el porcentaje de gente que respondió haber sido beneficiada por los programas sociales del gobierno cayó en el primer trimestre de 2020 a casi 10%, para luego subir y mantenerse entre 15% y 20% desde entonces hasta el tercer trimestre de 2021 y luego la cifra empezó a subir de manera constante (salvo una pequeña caída) hasta alcanzar 45% en el segundo trimestre de 2022.

Gráfica 5

¿Usted diría que con el cambio en los programas sociales realizado por el gobierno federal usted y su familia se han visto beneficiados, perjudicados o están igual que antes?



Fuente: Encuesta GEA-ISA (2022).

Un tercer elemento que debe tomarse en cuenta al analizar la popularidad de AMLO es su discurso polarizador. La polarización puede convertirse en la estrategia óptima para los actores políticos, particularmente en las nuevas democracias o sistemas multipartidistas con competencia centrífuga (Mainwaring y Scully, 1995; Sartori, 1990). Algunos han argumentado que esta estrategia puede incluso generar otros beneficios, como aclarar las opciones para los votantes, mejorar los vínculos con los partidos o refinar las diferencias programáticas entre partidos y candidatos (LeBas, 2011; Handlin, 2018).

Si bien cierta polarización política es normal, y tal vez hasta esperada, la polarización extrema aumenta los costos percibidos por los actores en el proceso político y reduce el deseo y la capacidad de cooperación de los opositores. La polarización extrema también puede conducir a un desdén por el pluralismo político y al abandono de la noción de que quienes piensan distinto tienen derecho a existir.

Hetherington y Rudolph (2015) y Hetherington y Weiler (2018) brindan una explicación que vincula la aprobación de los líderes y la polarización. En un contexto de división política significativa, la confianza en el gobierno

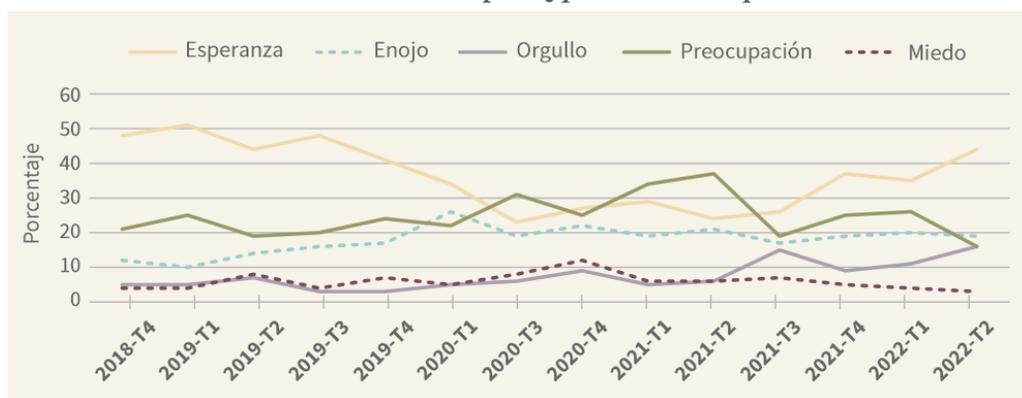
puede estar tan polarizada que cualquier creencia de que el adversario de uno está a favor de una posición probablemente generará una creencia opuesta. Específicamente, en el caso de México, los partidarios del gobierno pueden sentir más que nunca aversión por sus oponentes; si se percibe que la aprobación presidencial es un indicador de la identificación partidista, entonces la mera asociación de un tema con AMLO puede generar la desaprobación de los seguidores de la oposición y viceversa. Las diferencias políticas tienen sus raíces en la antipatía por aquellos que no comparten una visión del mundo en paisajes polarizados. En estas condiciones, la aversión de los partidarios entre sí podría profundizarse hasta el punto de que las personas pueden “haber llegado a ver a sus oponentes no sólo como extraños, sino como una ‘amenaza colectiva’” (Hetherington y Weiler, 2018: 28).

En el caso específico de AMLO, éste expresa en voz alta lo que piensan muchos mexicanos: que el país ha sido saqueado por una élite corrupta. El presidente contrarresta exitosamente los argumentos con emociones.<sup>[7]</sup> Durante sus conferencias de prensa diarias, AMLO se presenta como el salvador del “pueblo” y ataca a universitarios, periodistas, empresarios, organismos autónomos, organizaciones de la sociedad civil, a quienes clasifica como conservadores y a quienes desdeña y demerita por oponerse a su transformación. Como otros líderes populistas, para el presidente el país está dividido en dos grandes grupos homogéneos y antagónicos: por un lado, el pueblo puro; por el otro, la élite corrupta. Además, concibe la política como la expresión de la voluntad general del pueblo. Sin embargo, sólo una parte del pueblo es el soberano legítimo (la fracción buena, obviamente), por lo que legitima el ataque hacia quienes amenazan su homogeneidad. Así, al menospreciar a las élites y expertos y hablarle al pueblo y los pobres, sectores que se sintieron excluidos por décadas, éstos se acercan a quien consideran que finalmente actuará en su beneficio: el presidente. Al revisar los datos del Latinobarómetro (2020) sobre confianza en distintas instituciones, se puede corroborar que la confianza en el

presidente es la más alta (44% confían mucho y algo), sólo por debajo de la Iglesia (52%) y de las fuerzas armadas (49%). Asimismo, al revisar la serie de tiempo de la misma encuesta es posible observar cómo quienes expresaron que “confían mucho” en el presidente en 2020 (último dato que aparece) constituyen la cifra más alta de la serie desde 1997.

Finalmente, la gráfica 6 es muy ilustrativa. Más de cuatro de cada diez mexicanos sienten “esperanza” ante la situación actual del país. Es muy probable que el discurso del presidente, caracterizado por un lenguaje directo y coloquial, tenga un peso importante en el sentimiento de esperanza que genera en aproximadamente cuatro de cada diez mexicanos. Lo que AMLO transmite en sus discursos es la idea de que hay soluciones simples para problemas complejos. Debido a que las soluciones de los problemas son fáciles y obvias, a aquellos que impiden que se lleven a cabo a menudo los tacha de “tontos o malvados”. Y cuando las soluciones simples enfrentan dificultades promete romper las barreras legales para asegurarse de que se obedezca la “voluntad del pueblo” (Rachman, 2022). Frases como ésta resumen lo anterior: “Estoy absolutamente convencido que [la corrupción] es el principal problema de México; no es una pandemia, es una peste funesta, es muy importante”. Así, si la corrupción es el principal problema del país, eliminándola los demás problemas desaparecerán... En entrevista con Bloomberg, el entrevistador estadounidense le pregunta al presidente: ¿Qué es lo que considera usted que debe cambiar en el actual modelo económico de México? La respuesta es automática y tajante: “la corrupción”.<sup>[8]</sup> Y en otra declaración el presidente dice: “No hago milagros, pero sólo yo acabaré con la corrupción” (Tajonar, 2018).

**Gráfica 6**  
**Frente a la situación actual del país, ¿qué diría usted que siente más?**



Fuente: Encuesta GEA-ISA (2022).

## *Factores contextuales*

¿Cuáles son los factores contextuales que favorecieron que AMLO pudiera ejecutar acciones para poder centralizar el poder en su persona? El primero y más evidente fue la pandemia de covid-19, pues como han señalado diversas voces, ante situaciones de emergencia o inseguridad la centralización suele ganar puntos al implicar, supuestamente, un mayor control de la situación, más efectividad y un liderazgo político fuerte.

La pandemia en México, como en todo el mundo, ha tenido profundas consecuencias en distintos ámbitos. El número de muertes hacia finales de mayo de 2022 era de 324,509, según datos del gobierno.<sup>[9]</sup> Estas cifras muestran no sólo las profundas deficiencias del sistema de salud, como la falta de recursos materiales y humanos, sino también la insuficiencia e ineficacia de la respuesta gubernamental ante la emergencia sanitaria. En el ámbito económico, la pandemia se produjo en un momento en que la economía mexicana se había contraído durante cinco trimestres consecutivos, debido a factores como la desaceleración de la inversión y el consumo privado, así como la incertidumbre en torno al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La covid-19 precipitó esta tendencia a la baja, resultando en la mayor contracción económica desde

1929. En la peor parte de la crisis, la economía experimentó una fuerte caída de 17% desde el primer trimestre de 2020 hasta el segundo trimestre. En general, el crecimiento del Producto Interno Bruto fue de aproximadamente -8.5% en el año. La pandemia también tuvo un efecto pronunciado en el mercado laboral mexicano. Entre abril y mayo de 2020, 12.5 millones de personas abandonaron la fuerza laboral, elevando el desempleo a 4.5%. La pandemia redujo el tamaño de la población económicamente activa de 60.5% en febrero a 47.5% en abril (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020). Hacia finales de año, una recuperación parcial de la economía ayudó a que 10.2 millones de personas regresaran al trabajo; sin embargo, la gran mayoría de quienes reingresaron a la fuerza laboral se incorporaron al mercado informal. Estas cifras ejemplifican hasta qué punto las condiciones laborales, a pesar de la recuperación, se volvieron más precarias en el país (Zaga *et al.*, 2020).

En medio de la severa crisis sanitaria y socioeconómica, y ante sus consecuencias, AMLO decidió continuar con los procesos que venía implementando desde el inicio de su gestión: centralizar la toma de decisiones en el Ejecutivo, desburocratizar al Estado, debilitar a los centros de poder autónomos y eliminar instituciones —vistas como vestigios del viejo orden “neoliberal”— sin garantizar la construcción de otras nuevas y eficientes. De hecho, según un estudio de la University of California San Francisco (Institute for Global Health Sciences, 2021: 54), fue justamente la “excesiva concentración de autoridad” para tomar decisiones en una sola unidad de gobierno dentro del Poder Ejecutivo, marginando a los órganos colegiados responsables de la política sanitaria, y la falta de supervisión independiente y la consulta de expertos lo que ocasionó que la gestión de la pandemia fuera tan deficiente y tuviera resultados tan negativos en términos de tasa de mortalidad. La gestión de la pandemia se justificó y se aceptó como un conjunto de medidas necesarias en una situación de emergencia, por lo que la ciudadanía no responsabilizó directamente al presidente de sus consecuencias según diversas encuestas.

Otro elemento contextual importante es la violencia generada mayoritariamente por el crimen organizado. López Obrador asumió el poder en medio de una crisis descomunal de seguridad y violencia. En el periodo de transición —entre el día de la elección y el inicio del nuevo gobierno, el primer día de diciembre de 2018—, AMLO y su equipo no sólo pudieron identificar los desafíos que tendrían que enfrentar, sino también el tamaño de los obstáculos que se interpondrían para restablecer la paz en el país (Serrano, 2019).

Al llegar al poder, AMLO y su equipo mantuvieron su compromiso con una nueva estrategia de pacificación. Además de incluir un paquete de políticas sociales enfocado especialmente a los jóvenes, esta estrategia contemplaba cambios en las políticas de regulación de las drogas, así como una batería de penas alternativas y amnistías. Aunque muchas de estas propuestas fueron bien recibidas por la opinión pública, los resultados se han mantenido muy lejos de lo esperado (Serrano, 2019).

Como ya mencioné, 25.2% de los hogares del país tuvo al menos una víctima del delito durante el 2021. A nivel nacional, se estiman 21.2 millones de víctimas de 18 años y más durante 2020. En el mismo año, 58.9% de la población de 18 años y más consideró la inseguridad como el problema más importante del país. En 93.3% de los delitos no hubo denuncia o no se inició carpeta de investigación (datos del Inegi).

Otro factor contextual es la debilidad de la oposición y la desinstitucionalización del sistema de partidos. La existencia de una oposición institucionalizada es un requisito para el buen funcionamiento democrático. Los sistemas institucionalizados manifiestan una estabilidad considerable en los patrones de competencia partidaria (Przeworski, 1975) y están conformados por partidos que tienen fuertes raíces en la sociedad. En los sistemas de partidos institucionalizados, los actores políticos les confieren legitimidad pues los ven como una parte necesaria de la política democrática. Finalmente, en los sistemas institucionalizados las

organizaciones partidarias no están subordinadas a los intereses de unos cuantos líderes ambiciosos y tienen un estatus independiente.

En el caso mexicano, se puede decir que Morena y su élite dominante se han negado o han sido incapaces de desarrollar una estructura partidaria fuerte más allá del plano electoral. Aunque por distintas razones, esta debilidad no es exclusiva de Morena y los partidos de oposición han perdido votantes y simpatizantes de manera importante. Así, la reconstrucción del régimen de partido dominante está a cargo de un partido subordinado a los intereses de un líder fuerte, dentro de un sistema constituido por partidos de oposición con estructuras frágiles, baja legitimidad y vínculos sociales mínimos. Todos estos elementos juntos apuntan a un proceso de desinstitucionalización del sistema de partidos mexicano en general (Petersen y Somuano, 2021).

## **NOTA FINAL: CONSECUENCIAS PARA LA DEMOCRACIA MEXICANA**

El balance general de lo que va del gobierno de AMLO es mixto. Me parece que el elemento más preocupante es el crecimiento del poder de los militares en la vida pública. Su involucramiento en tareas de seguridad pública no ha detenido la violencia en el país y ha aumentado el riesgo de violación a los derechos humanos; más aún, su independencia presupuestaria y su involucramiento en tareas estratégicas que van más allá de la seguridad nacional, como el control de aduanas y puertos, la participación en los grandes proyectos de infraestructura del sexenio y la discrecionalidad para llevar a cabo sus responsabilidades, vuelven a los militares un actor muy poderoso, sin los debidos contrapesos institucionales y los mecanismos de rendición de cuentas. Esto está generando un desequilibrio en la relación cívico-militar, considerando especialmente que la lealtad del ejército al gobierno actual y su sometimiento al poder civil están basados más en arreglos y factores históricos que en disposiciones

legales e institucionales. Esto representa un grave riesgo para la democracia mexicana.

Aunque la amenaza a los organismos autónomos no se ha materializado en todos los casos, la austeridad presupuestal y los ataques a sus tareas continúan. Quizá los casos más preocupantes son el del Instituto Nacional Electoral (INE) y el del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El presidente ya ha advertido que antes de terminar su sexenio enviará una propuesta de reforma político-electoral para transformar la estructura y las funciones de ambos organismos y cambiar los procedimientos de selección de consejeros electorales, así como de magistrados del TEPJF para que sean elegidos por votación popular.

En lo que se refiere a la SCJN, sus resoluciones no sólo demuestran que ha resistido las presiones políticas en su contra, sino que evidencian una tendencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo a expedir y aprobar leyes, reformas y acuerdos ignorando la Constitución. He ahí la razón principal por la que varias de las propuestas del gobierno federal han sido controvertidas e invalidadas. Arbitrariedades de este tipo, mientras pasa el tiempo de resolución de los asuntos impugnados, generan escenarios de incertidumbre jurídica y amenazan con materializar una mayor concentración del poder político. Asimismo, decisiones de la Corte que difieren de las que espera el presidente generalmente lo llevan a criticar y hacer señalamientos en contra de esta institución, lo que representa un riesgo para la discusión pública y su legitimidad. Hasta ahora, a pesar de la presión del presidente y de algunos legisladores del partido mayoritario, varias acciones de la Corte se pueden leer como una sana activación de pesos y contrapesos del sistema político.

En resumen, la democracia mexicana enfrenta una situación complicada. Existen diversos factores contextuales que complican su consolidación. Además de los ya mencionados, la existencia endémica de actores no estatales violentos indica un Estado de derecho débil que puede socavar la percepción ciudadana de la legitimidad del régimen. La violencia

no estatal representa una amenaza en la medida que los candidatos de partidos populistas, extremistas o autoritarios pueden llegar al poder prometiendo erradicar esta amenaza por cualquier medio, incluida la erosión de las instituciones democráticas (Norris, 2017). La participación militar en temas de seguridad ciudadana ha sido un incentivo para que los gobiernos estatales y municipales hayan decidido invertir menos tiempo, recursos y esfuerzos en la construcción de fuerzas policiales civiles capaces, lo que hace pensar que los niveles de violencia no disminuirán en el corto plazo.

En cuanto a la polarización que se ha generado a partir del discurso presidencial, puede provocar que los partidos políticos no cooperen entre sí, a expensas de un gobierno efectivo, y realicen maniobras políticas extremas para garantizar que el oponente se mantenga fuera del poder (Levitsky y Ziblatt, 2018). Esto puede transferirse al público: cuando un grupo cree que está fundamentalmente en desacuerdo con otro grupo, el primero quizás esté más dispuesto a otorgar poder a los líderes políticos para eludir las estructuras institucionales, asegurando que el competidor pierda (Svolik, 2019).

Desde un punto de vista electoral, un indicador de la posible erosión democrática de México sería la reducción del pluralismo electoral y la reconstrucción de un régimen de partido dominante, derivado de la desinstitucionalización del antiguo sistema pluralista moderado. En este sentido, dado que las elecciones mexicanas siguen siendo parte de la política normal del país, el tipo de desdemocratización al que se podría llegar es a la instalación de lo que Levitsky y Way (2002) denominan “autoritarismo competitivo”, o “autoritarismo electoral” (Schedler, 2006). En cuanto al pluralismo electoral, éste se ha reducido más que por el crecimiento de Morena, porque los partidos de oposición se han desdibujado del escenario político por su mal desempeño y por la falta de propuestas atractivas para el electorado. Además, como estrategia electoral, se han dedicado a construir coaliciones sin ninguna lógica programática que han reducido claramente

las opciones disponibles para los ciudadanos en la papeleta. A la fecha, ha habido coaliciones básicamente entre todos los partidos de oposición, independientemente de sus diferencias ideológicas y programáticas e incluyendo a los tres partidos principales anteriores (PAN, PRI y PRD). Las coaliciones más grandes, entre el PAN, de derecha, y el PRD, de izquierda, comenzaron en elecciones para gobernador en estados donde el PRI nunca había perdido (Petersen, 2018). Desde entonces, tanto el número de elecciones con coaliciones como su tamaño han aumentado al punto que PAN, PRI y PRD se presentaron juntos en las elecciones intermedias de 2021 en 219 de los 300 distritos electorales federales.

Finalmente, la intención de AMLO de recentralizar el poder mediante distintas medidas, como la imposición de un control personal sobre la distribución de transferencias en efectivo a los beneficiarios, la marginación de gobernadores y líderes locales, el debilitamiento de la burocracia vía recortes presupuestales, la prevalencia de la lealtad sobre las capacidades técnicas de sus colaboradores, va por el camino de fortalecer al presidente, a expensas del deterioro de las demás instituciones del Estado mexicano, con la excepción de las fuerzas armadas. En buena parte, el futuro de la democracia en México dependerá de la capacidad de resiliencia de las instituciones que se encuentran bajo amenaza y de lo que los distintos actores políticos y sociales estén dispuestos a hacer para apoyarlas y defenderlas.

## REFERENCIAS

- Badillo, Diego (2021). “En la SCJN están pendientes más de 90 controversias y acciones de inconstitucionalidad contra determinaciones del gobierno federal”. *El Economista*, 26 de diciembre [en línea]. Disponible en <<https://www.economista.com.mx/politica/En-la-SCJN-estan-pendientes-mas-de-90-controversias-y-acciones-de->

- inconstitucionalidad-contradeterminaciones-del-gobierno-federal-20211224-0026.html> (consulta: 30 de abril de 2022).
- Basabe-Serrano, Santiago (2017). “Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina”. *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (157): 3-22.
- Bermeo, Nancy (2016). “On democratic backsliding”. *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.
- Buendía y Márquez (2022). “Aprobación presidencial” [en línea]. Disponible en <<https://buendiaymarquez.org/aprobacion-2202>> (consulta: 3 de junio de 2022).
- Cámara de Diputados (2021). “Reformas constitucionales y legales aprobadas por la LXIV Legislatura” [en línea]. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflxiv.htm>> (consulta: 7 de mayo de 2022).
- Carpizo, Jorge (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.
- Casar, María Amparo (1996). “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”. *Política y Gobierno* 3 (1): 61-92.
- Cosío Villegas, Daniel (1972). *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.
- Diamond, Larry (1994). “Toward democratic consolidation”. *Journal of Democracy* 5 (3): 4-17.
- Flamand, Laura (2020). “Federalism and covid: Managing the health and economic crisis in the Mexican federation” [en línea]. Disponible en <<https://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/mexicoCOVID.pdf>> (consulta: 3 de mayo de 2021).
- GEA-ISA (2022). Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana. 1070 entrevistas personales en vivienda. México, junio.

- Gibler, Douglas M., y Kirk A. Randazzo (2011). “Testing the effects of independent judiciaries on the likelihood of democratic backsliding”. *American Journal of Political Science* 55 (3): 696-709.
- Ginsburg, Tom, y Aziz Z. Huq (2018). *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Habermas, Jürgen (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Handlin, Samuel (2018). “The logic of polarizing populism: State crises and polarization in South America”. *American Behavioral Scientist* 62 (1):75-91.
- Hetherington, Marc J., y Thomas J. Rudolph (2015). *Why Washington Won't Work: Polarization, Political Trust, and the Governing Crisis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hetherington, Marc, y Jonathan Weiler (2018). *Prius or Pickups. How the Answers to Four Simple Questions Explains America's Great Divide*. Nueva York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Huq, Aziz, y Tom Ginsburg (2018). “How to lose a Constitutional democracy”. *UCLA Law Review* 65 (78): 80-169.
- Incháustegui, Sebastián, y Jaime Olaiz (2018). “El presidente AMLO y la Constitución. Cuando la regresión se disfraza de transformación”. *Nexos*, 18 de agosto [en línea]. Disponible en <<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-presidente-amlo-y-la-constitucion-cuando-la-regresion-se-disfraza-de-transformacion/>> (consulta: 30 de abril de 2022).
- Ingber, Rebecca (2018). “Bureaucratic resistance and the national security state”. *Iowa Law Review* 104: 139-221.
- Institute for Global Health Sciences (2021). *La respuesta de México al covid-19. Estudio de caso* [en línea]. Disponible en <<https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu>>

- du/files/la\_respuesta\_de\_mexico\_al\_covid\_esp.pdf> (consulta: 29 de abril de 2023).
- Integralia Consultores (2022). “Mexico 2022. Ten Political Risks” [en línea]. Disponible en <<https://integralia.com.mx/web/ten-political-risks-for-2022/>> (consulta: 25 mayo 2022).
- Key, Valdimer O. (1955). “A theory of critical elections”. *The Journal of Politics* 17 (1): 3-18.
- Krauze, Enrique (1997). *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano 1940-1996*. México: Tusquets.
- Laebens, Melisa, y Anna Lührmann (2021). “What halts democratic erosion? The changing role of accountability”. *Democratization* 28 (5): 908-928.
- Landau, David (2013). “Abusive constitutionalism”. *UC Davis Law Review* 47 (1): 189-260 [en línea]. Disponible en <<https://ssrn.com/abstract=2244629>> (consulta: 3 de mayo de 2022).
- Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana (2020). Disponible en <<https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>> (consulta: 15 de marzo de 2022).
- LeBas, Adrienne (2011). *From Protest to Parties: Party Building and Democratization in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Levitsky, Steven, y Lucan A. Way (2002). “The rise of competitive authoritarianism”. *Journal of Democracy* 13 (2): 51-66.
- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt. (2018). *¿Cómo mueren las democracias?* México: Ariel.
- Loeza, Soledad (2020). “Un presidente sin Estado”. *Nexos*, 1 de mayo [en línea]. Disponible en <<https://soledadloeza.nexos.com.mx/2020/05/un-presidente-sin-estado/>> (consulta: 4 de junio de 2022).
- Lührmann, Anna, y Staffan I. Lindberg (2019). “A third wave of autocratization is here: What is new about it?” *Democratization* 26 (7):

1095-1113.

- Mainwaring, Scott, y Timothy R. Scully (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott, y Mathew Shugart (2002). “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”. En *Presidencialismo y democracia en América Latina*, compilado por Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart, 19-64. Buenos Aires: Paidós.
- Monroy, Jorge (2022). “Avala la Suprema Corte figura de ‘superdelegados’”. *El Economista*, 23 de mayo [en línea]. Disponible en <<https://www.economista.com.mx/politica/SCJN-declara-constitucional-la-figura-de-superdelegados-creada-por-AMLO-20220523-0047.html>> (consulta: 30 de abril de 2023).
- Negretto, Gabriel (2006). “La reforma constitucional en México. Apuntes para un debate futuro”. *Política y Gobierno* 13 (2): 361-392.
- Norris, Pippa (2017). “Is western democracy backsliding? Diagnosing the risks”. HKS Research Working Paper Series RWP17-012 [en línea]. Disponible en <<https://www.hks.harvard.edu/publications/western-democracy-backsliding-diagnosing-risks>> (consulta: 30 de septiembre de 2022).
- Oraculus (2022). *Aprobación presidencial* [en línea]. Disponible en <<https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>> (consulta: 14 de abril de 2022).
- Paloumpis, Andreas, Amanda Satterwhite, Amanda Paulson, Andrea Talero, Brian Thompson y Cory Ryncarz (2019). “Identifying trends in democratic erosion” [en línea]. Disponible en <[https://www.democratic-erosion.com/wp-content/uploads/2019/10/Democratic-Erosion-Capstone-Report\\_5.8.19.pdf](https://www.democratic-erosion.com/wp-content/uploads/2019/10/Democratic-Erosion-Capstone-Report_5.8.19.pdf)> (consulta: 9 de marzo de 2022).

- Pardo, María del Carmen (2019). “Desdén, su rasero en la administración pública”. *Proceso*, 3 de diciembre [en línea]. Disponible en <<https://www.proceso.com.mx/opinion/2019/12/3/desden-su-rasero-en-la-administracion-publica-235218.html>> (consulta: 6 de mayo de 2022).
- Pardo, María del Carmen (2020). “El desdén por la administración pública”. En *El México de la 4T: entre el gobierno de los hombres y la administración de las cosas*, coordinado por Johanna Cilano Peláez y Ramiro Daniel Sánchez Gayosso, 147-164. Buenos Aires: Transparencia Electoral/Gobierno y Análisis Político, A.C.
- Pardo, María del Carmen, y Mauricio Dussauge (2017). “Policy analysis in autonomous agencies”. En *Policy Analysis in Mexico*, editado por José Luis Méndez y Mauricio I. Dussauge-Laguna, 87-106. Bristol: Policy Press.
- Petersen, German (2018). “Elites and turnovers in authoritarian enclaves: Evidence from Mexico”. *Latin American Politics and Society* 60 (2): 23-40.
- Petersen, German, y Fernanda Somuano (2021). “Mexican democratization? Pandemic, hyper-presidentialism and attempts to rebuild a dominant party system”. *Revista de Ciencia Política* 41 (2): 353-376.
- Przeworski, Adam (1975). “Institutionalization of voting patterns, or is mobilization the source of decay?” *American Political Science Review* 69 (1): 49-67.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Rachman, Gideon (2022). *The Age of Strongman*. Nueva York: Other Press.

- Romero, Vidal (2013). “Impacto de los temas de seguridad pública en la aprobación presidencial”. *Política y Gobierno*, volumen temático: 117-138.
- Sánchez-Talanquer, Mariano (2020). “Mexico 2019: Personalistic politics and neoliberalism from the left”. *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 40 (2): 401-430.
- Sartori, Giovanni (1990). “A typology of party systems”. En *The West European Party System*, editado por Peter Mair, 316-349. Oxford: Oxford University Press.
- Schedler, Andreas (ed.) (2006). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Serrano Carreto, Mónica del Carmen (2019). “La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?” *Ius. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 13 (44): 207-227.
- Shapiro, Martin (1981). *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sommano, Ma. Fernanda (2018). “Aprobar al presidente. Una comparación entre Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto”. *Foro Internacional* 58 (4): 629-667.
- Svolik, Milan (2019). “Polarization versus democracy”. *Journal of Democracy* 30 (3): 20-32.
- Tajonar, Héctor (2018). “AMLO: Acabar con la corrupción”. *Proceso*, 3 de marzo [en línea]. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/opinion/2018/3/3/amlo-acabar-con-la-corrupcion-200958.html> (consulta: 20 de mayo de 2022).
- Ureiro Cuet, Juan Manuel (2022). “¿Es cierto que el presidente López Obrador controla a la Suprema Corte?” *Nexos: El juego de la Suprema Corte* [en línea]. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/es-cierto-que-el-presidente->

lopez-obrador-control-a-la-suprema-corte/> (consulta: 23 de septiembre de 2022).

Varol, Ozan (2015). “Stealth authoritarianism”. *Iowa Law Review* 100 (4): 1673-1742.

Zaga, Daniel, Alessandra Ortiz y Jesús Leal Trujillo (2020). “Mexico rocky road to recovery.” *Deloitte*, 21 de diciembre [en línea]. Disponible en <<https://www2.deloitte.com/us/en/insights/economy/americas/mexico-economic-outlook.html>> (consulta: 19 de mayo de 2020).

## [Notas]

---

- [1] Los cambios que se propusieron a la Ley de Ingresos 2022 buscan limitar la deducción de donativos que reciben en pago de ISR, poniendo un tope de hasta 7% de los ingresos acumulables que haya tenido un contribuyente durante el ejercicio fiscal anterior.
- [2] Para un análisis agudo y claro sobre la dinámica de la relación entre AMLO y los medios a partir de su llegada al poder, véase el capítulo de Grisel Salazar Rebolledo en este mismo libro.
- [3] Disponible en <<https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>>.
- [4] En <<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/do/do2021.pdf>>.
- [5] Disponible en <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mayo-es-el-mes-con-mas-homicidios-dolosos-en-2022-20220601-0139.html>>.
- [6] Latinobarómetro, 2020. Disponible en <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)> (consulta: 30 de septiembre de 2022).
- [7] Véase <<https://learn.german.dw.com/es/un-a%C3%B1o-de-amlo-la-victoria-de-la-narrativa-sobre-la-realidad/a-51441738#>>.
- [8] Entrevista a AMLO, 15 de marzo de 2017. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=izeKPzSHYE0>> (consulta: 30 de junio de 2022).
- [9] Véase <<https://datos.covid-19.conacyt.mx/>> (consulta: 12 de octubre de 2022).

# Juicios desmesurados y antidemocracia populista

Fernando Castaños

---

[ [Regresar al contenido](#) ]

Si bien es cada vez más claro que el avance del populismo concuerda con el declive de la democracia, y en muchos casos lo induce, las causas profundas de esta dinámica inversamente simétrica han resultado difíciles de aprehender, sobre todo debido a que las conceptualizaciones principales de uno y otra no son directamente conmensurables. El problema se extiende si se procura comprender el grado en que una fuerza populista afecta a un orden democrático o la capacidad de éste para recuperar su calidad después de haber sido deformado. Si las definiciones de la democracia, el populismo y la resistencia o la resiliencia democrática son heterogéneas, no puede captarse en un mismo tipo de observaciones cómo incide una estrategia populista en una propiedad democrática.

Como lo asientan Hawkins y Rovira Kaltwasser (2017), después de haber intentado aprehender el populismo como un conjunto de políticas económicas o sociales electoralistas —insostenibles en el mediano plazo—, o como una movilización de rechazo a un orden clasista impulsado por un líder carismático, ese modo de gobernar ha sido estudiado desde una perspectiva discursiva, sobre todo a partir de Laclau (1977 y 2005). La gran mayoría de quienes están en desacuerdo con la postura reivindicatoria del populismo que adopta este autor, y no sólo quienes han tomado distancia o la suscriben, han adoptado, por influencia directa o indirecta, una idea suya que en la aproximación más simple podríamos traducir hoy así: el populismo triunfa cuando su discurso se impone.

Las tendencias predominantes enfocan el populismo en términos de una óptica que adopta su discurso cuando ofrece una explicación del estado de las cosas que se dispone a cambiar: una representación cognoscitiva, o “ideacional”, un término proveniente de la lingüística funcionalista (Halliday, 1971) que adoptan Hawkins y Rovira Kaltwasser sin indicar su origen. En el centro de esa visión está una sociedad dividida en dos facciones antagónicas: un pueblo bueno y una élite corrupta. Para los populistas, esa élite sería, además, muy conocedora y malévola, según Hawkins y Rovira Kaltwasser. Acompañan a estas ideas, generalmente desde el principio, una descalificación de la representación política mediada por los partidos tradicionales y un impulso de sustituirla por una directa del líder populista (Urbinati, 2019; Applebaum, 2020), si bien apoyado por un partido nuevo o renovado.

La correlación entre el avance del discurso populista y la erosión del entramado democrático ha sido sostenida por referencia a la investigación fundacional de la autocratización por Arendt (1951) y apoyada consistentemente con resultados empíricos, principalmente de corpus textuales que abarcan un espectro amplio de discursos populistas generados en diferentes latitudes y en diversos tiempos, sobre todo en los últimos lustros. Cabe señalar, sin embargo, que los temas que han abordado esos estudios no se circunscriben a la dimensión representacional, o ideacional, del significado, sino que comprenden también la “pragmática”, para usar el término socio-discursivo común (ver, por ejemplo, Castaños, en prensa), o “interpersonal”, si nos remitimos a la lingüística de Halliday. Por lo general, las observaciones y los desgloses hacen referencia a *actos que realizan* frecuentemente los emisores populistas por medio de sus enunciados, al tiempo que con ellos *expresan ideas* sobre el mundo, como: promesas demagógicas, descripciones mentirosas, clasificaciones improvisadas e insultos a adversarios. Además, en ocasiones consideran ciertas estructuras *mezzo* o *macro* discursivas que se producen con esas inscripciones: pasajes narrativos y relatos míticos; descalificaciones *ad personam* (sobre las y los

emisores), desplazamiento de argumentos *ad rem* (sobre los asuntos en cuestión) y promoción de teorías conspiracionistas; llamados a identidades “puras” y convocatorias excluyentes; prescripción (o proscripción) “moral” de conductas y configuración de códigos extralegales.

Es de advertirse también que, a partir de la correlación, se atisban explicaciones causales de la erosión. Por ejemplo, se muestra que, al amparo de esos discursos, los gobernantes populistas minan los cauces democráticos y coartan los derechos civiles. Sin embargo, las causalidades no se elaboran propiamente: no se desglosa por qué o cómo las ideas, los actos y las estructuras discursivas populistas efectúan cambios en las condiciones que evitarían esos abusos. En parte, ello es porque los estudios textuales no reconocen propiamente la dimensión pragmática del significado y, en consecuencia, no incorporan microanálisis sobre la conjugación de estrategias ideacionales y pragmáticas tan sistemáticos como se requeriría; pero, sobre todo, reflejan una dificultad más básica. Las caracterizaciones de la democracia a las que recurrimos con mayor frecuencia la equiparan con arreglos institucionales que estipulan la separación de poderes y niveles de gobierno, por citar los que han sido más referidos en la historia de las aspiraciones y las transiciones democráticas de México. No están formuladas en términos discursivos, como la del populismo.

Ha habido muchas y muy buenas razones para concentrarse en la institucionalidad gubernamental, como lo deja claro el ya clásico Robert Dahl (1993 [1989]), pero son insuficientes para limitarnos hoy a ésta. Un problema que el populismo nos pone enfrente es entender cómo cambian las condiciones que sostenían los arreglos. Otro es distinguir las modificaciones que mejorarían y las que empeorarían la calidad de un arreglo; uno más, identificar las posibilidades de recuperar las propiedades de éste cuando ha perdido su carácter democrático. Para empezar a esclarecer esos tres problemas, se requerirá acompañar la definición institucional de la democracia con una discursiva, que nos lleve a ver qué les

hace el discurso populista a las ideas, los actos de habla y las estructuras argumentativas que un régimen democrático de gobierno debería producir para sustentar sus medidas... y los discursos sobre la democracia misma.

Argumentaré más adelante que la llamada “teoría epistémica” de la democracia desarrollada en los últimos tiempos, sobre todo por Goodin y Spiekermann (2018), satisface en lo esencial la necesidad de contar con una conceptualización de la democracia de carácter discursivo, aunque propondré ir un poco más allá (en la dirección trazada por ellos). Su planteamiento central es que en una democracia funcional la ciudadanía puede juzgar de manera acertada las medidas gubernamentales, y, por lo tanto, cuando las apoya o las rechaza se satisfacen los valores que animan al régimen. El corolario, que ellos constatan con datos de democracias en declive, como la estadounidense durante el cuatrienio de Donald Trump y la británica en el periodo de Boris Johnson, es que el discurso populista socava las condiciones de las que depende el juicio acertado.

Mi propuesta será atender abiertamente la relación entre los juicios que ofrece el populismo en favor de sus decisiones y los juicios de la ciudadanía al respecto. Dependerá de microanálisis de juicios desmesurados en el discurso populista. Éstos han sido notados frecuentemente cuando se han señalado la polarización, la demagogia y las otras tácticas mencionadas anteriormente;<sup>[1]</sup> sin embargo, no han sido estudiados realmente. Me apoyaré en investigaciones sobre la argumentación negativa consolidadas en el último cuarto del siglo XX reunidas y profundizadas por Gustavo Quiroz, Denis Apothéloz y Pierre-Yves Brandt (1992) y me remitiré a una teoría filosófica de las patologías del juicio, desarrollada en la última década por Carlos Pereda (2018). Si bien él la elabora por medio de reflexiones referidas a los discursos académico, estético y ético, de sus conclusiones pueden derivarse hipótesis válidas también para el discurso político.

Los análisis con los que empezaré son de enunciados pronunciados por el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en su espacio principal de comunicación pública, las conferencias de prensa matutinas

denominadas comúnmente como “mañaneras”. Bastarían los primeros desgloses de esos pronunciamientos para proponer la hipótesis de que su discurso corresponde a un gobierno populista, que ya ha sido calificado en 2022 como democracia en deterioro, de acuerdo con dos indicadores internacionales de distinta índole: el del Instituto V-Dem, de la Universidad de Gotemburgo, Suecia, y el de la revista *The Economist*.

Estos enunciados expresan un juicio contrario a la comprensión actual de la historia reciente del país, lo cual implica una controversia acerca del concepto de democracia. Esto motivará un examen de la controversialidad democrática que apunta a la necesidad de ver a la democracia de la manera que he anunciado en párrafos anteriores: como un (meta)sistema de dos sistemas de juicio, uno en el ámbito de la opinión ciudadana y otro en el de la decisión gubernamental. A partir de esto, sugeriré pensar la resistencia de una democracia al populismo y su posible resiliencia en función de las condiciones del metasistema.

## ¿OTRA DEMOCRACIA?

En una de las conferencias de prensa que ha ofrecido casi todas las mañanas de lunes a viernes desde el 1° de diciembre de 2018, cuando asumió el cargo de presidente de México, Andrés Manuel López Obrador dijo:

1. “...tenemos que establecer la democracia en el país” [LO20210528M.212].

Fue el 28 de mayo de 2021, fecha que indico de manera sintética (año, mes y día) en el corchete posterior a la cita, por medio del número que sigue a las siglas de los apellidos del mandatario y antecede a la letra “M” inicial de “matutina.” La cifra que sigue a esta letra corresponde al segmento en la transcripción oficial de la conferencia.[2]

Por la conjugación de su núcleo verbal, en el tiempo presente del modo indicativo, el acto de habla realizado por medio del enunciado 1 sería una

constatación, en principio. Sin embargo, el verbo conjugado, *tener*, remite a una obligación, por su carácter modal. En función de esto, aunado a la persona de la conjugación, *nosotros*, y al contenido semántico del infinitivo subordinado, *establecer*, el presidente se compromete con una acción futura y, al mismo tiempo, llama a los remitentes indirectos de los mensajes a sumarse al compromiso. Finalmente, ellos son sus verdaderos destinatarios: las y los votantes que veían la conferencia o leerían las notas escritas por los periodistas presentes, sus remitentes directos.

El llamado que se realiza por medio de la constatación de la obligación presupone una afirmación: no hay democracia. No se puede construir lo que ya está construido. Esa presuposición de inexistencia dio pie a una aseveración explícita y categórica que la engloba, con la cual se inicia el siguiente segmento de la conferencia (el 213): “nunca ha habido democracia”. Esta afirmación llamó especialmente la atención de más de uno de los periodistas que cubren regularmente las conferencias matutinas (ver, por ejemplo, Guerrero y Jiménez, 2021). Apareció como parte del titular de sus notas, aunque era derivada de otro tema circunstancialmente mayor: los comicios a celebrarse el 6 de junio, que renovarían la Cámara de Diputados federal, casi la mitad de las gubernaturas estatales, todas las alcaldías de la Ciudad de México, treinta congresos locales y mil novecientos ayuntamientos y juntas municipales.

Casi con seguridad, lo que de entrada encontraron sobresaliente los reporteros fue el carácter tajante de la aseveración, pues contradecía una premisa común a casi todos los recuentos de la historia política de las últimas cinco décadas y a la mayoría de los diagnósticos de los últimos tres lustros. De acuerdo con la recapitulación cronológica, el movimiento estudiantil de 1968 fue el inicio de un periodo mixto, de avances democratizantes y represión selectiva, cuya resultante fue la apertura del espacio de la política a corrientes de pensamiento y formas de movilización antes vedadas (Castaños y Padilla, 2014). En esa línea de tiempo, al fraude electoral de 1988 siguió una transición democrática que culminó con el

ascenso de partidos de oposición a la jefatura del Distrito Federal, en 1997, y a la Presidencia de la República, en el año 2000 (Labastida Martín del Campo y López Leyva, 2004). En esos treinta años, el país pasó de un régimen autoritario de partido hegemónico a uno incipientemente democrático de competencia electoral efectiva (Woldenberg, 2017).

Según los análisis de los procesos posteriores, hubo logros que no deberían desdeñarse[3] y déficits que permanecieron, así como retrocesos en áreas clave.[4] Además, los gobiernos surgidos en la democracia han sido ineficaces, cuando no omisos, en el mejoramiento de los entornos socioeconómicos propicios a la democracia.[5]

Sin embargo, el adverbio “nunca” que empleó López Obrador implica que su desacuerdo no es sobre la evidencia específica en que se basan quienes han relatado el advenimiento de la democracia o quienes han apuntado la necesidad de darle mayor impulso y corregirla. No es que tuviera “otros datos”, expresión utilizada por él durante las conferencias matutinas para desautorizar cuestionamientos a sus decisiones de política pública. Lo que él controvertía, en realidad, era el concepto de democracia desde el cual se consideran las evidencias. El mensaje implícito, pero muy claro, era que él tiene otro concepto.

En la continuación del segmento 213, el presidente López Obrador ofreció unas mitigaciones de su aseveración contundente que parecerían reducir el distanciamiento entre la presuposición de inexistencia de su llamado y la reconstrucción discursiva que ha prevalecido acerca de la democratización:

2. “Nunca ha habido democracia en México, en muy pocos momentos, muy pocos. Algo de democracia en los 10 años de la República Restaurada, cuando estuvo de presidente Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada” [LO20210528M.213].

No obstante, los cuantificadores indefinidos empleados en este enunciado, el adverbio *algo* y el adjetivo *pocos*, implican que los casos que podrían, a

juicio de otras personas, contradecir la afirmación son, según AMLO, insuficientes para hacerlo, por el carácter débil que les atribuye y la escasa frecuencia que les concede. Esta orientación argumentativa se mantiene y se refuerza en los siguientes segmentos. En el 214 habla de Francisco I. Madero, “el apóstol de la democracia”; en el 215 menciona que en el año 2000 “pierde por primera vez el partido dominante durante décadas” y en el 216 hace referencia a su propia elección, en 2018; pero, en el 217, resuelve:

3. “Pero estamos hablando de momentos estelares; por siglos no ha habido democracia en el país. Entonces, ahora hay condiciones inmejorables para que se establezca la democracia...” [LO20210528M.217].

La evaluación que hace el presidente López Obrador de las condiciones actuales cuenta como una reiteración del llamado a establecer la democracia. Esto indica que la controversia sobre el concepto de *democracia* tendría que ser valiosa para él. No es difícil verificarlo. El presidente tiende a tratar como ejemplos de democracia medidas calificadas de *antidemocráticas* por sus críticos. Entre otras, pueden mencionarse unas consultas a grupos poco representativos, convocadas con premura y sin controles procedimentales al principio de su sexenio, con base en las cuales argumentó que se justificaba tomar decisiones costosas;[6] o el envío, en su quinto año, de una iniciativa de reforma constitucional que de haber procedido hubiera eliminado al órgano electoral autónomo.

Como evidencia adicional, podríamos mencionar que AMLO ha hablado de la democracia en un número grande de maneras,[7] las cuales le han dado al presidente un alto grado de control de la agenda mediática, de lo que él tiene conciencia seguramente.[8] Ésta es la explicación más plausible de que haya mantenido una popularidad muy alta la mayor parte del tiempo, en condiciones que otro mandatario no hubiera podido enfrentar.[9]

## LA CONTROVERSIA EN PERSPECTIVA

Acerca de los motivos por los cuales el presidente confiere importancia a la controversia, la hipótesis más plausible se deriva de un propósito ulterior, manifestado en la frase nuclear del que fuera su lema principal de campaña y que ha logrado sea la expresión más empleada para hacer referencia a su sexenio, “la cuarta transformación”: inscribir su jefatura de gobierno en la historia patria como un relato comparable a los de la Independencia nacional, la Reforma juarista y la Revolución mexicana. En esa tesitura, Andrés Manuel López Obrador buscaría ser identificado como el más auténtico, más profundo y más eficaz impulsor de la democracia en este país. Esto requeriría dejar de ver lo que ocurrió antes de su llegada a la máxima magistratura como democratización y sustituir esa representación cognoscitiva por otra.

Paradójicamente, la controversia tiene un efecto inmediato contrario a la vida democrática. La negación existencial presupuesta en 1 y afirmada tajantemente en la primera parte de 2 rechaza el espacio plural de perspectivas que la democracia propicia y lo sustituye por otro con sólo dos opciones. En un polo queda López Obrador y en el otro quienes ponderan lo logrado en la democratización mexicana, señalan sus pendientes y critican sus retrocesos. Hay, de hecho, un efecto de dicotomización doble. Quienes no concuerden con el presidente al representar hechos pasados (como democráticos o no democráticos) estarán contra él en el espacio político presente y el apoyo político que él concite, sobre todo por parte de los votantes convocados, podrá ser aducido en sustento de su representación de los hechos pasados como si fuera una prueba de razón.

En ese contexto, el juicio lopezobradorista dispara una ironía ingrata. La democracia era tratada en los mitos griegos como antídoto a la desmesura que se apodera del poderoso: la *hybris*. En algunos de ellos, la *hybris* era la enfermedad que causaba decisiones equivocadas, dañinas para la *polis*. En otros, era el efecto de esas decisiones, que se originaban en la soberbia: la pérdida de la capacidad para ponderar a tiempo las consecuencias y buscar

corregir el rumbo, lo que se derivaba de la misma soberbia. En unos más, la *hybris* era el castigo que enviaban los dioses al poderoso, por su soberbia y sus malas decisiones. Ella lo llevaría a la ruina. La democracia era vista, entonces, como un control preventivo, que debería evitar el desarrollo de la *hybris*, como un remedio que llevaría a corregir las decisiones oportunamente o como una respuesta posterior a sus consecuencias que permitiría restañar los daños a la *polis*. Lo que parece estar ocurriendo es que, en lugar de contener la *hybris* lopezobradorista, la democracia está siendo afectada por ella.

Lo planteado hasta aquí supone que las controversias acerca de la democracia son posibles en la democracia y que no sería democrático un régimen que prohibiera las deliberaciones acerca de sí, pero al mismo tiempo plantea que no todas las controversias sobre la democracia son prodemocráticas en su orientación y que sería menester caracterizar las que sí lo son. Paralelamente, sugiere que los juicios desmesurados pueden ser funcionales a una plataforma discursiva populista antidemocrática. De esto se desprende una heurística: enfocar las desmesuras para profundizar en la comprensión de los mecanismos antidemocráticos del discurso populista. Dado que los populismos surgen en democracias (Panizza, 2009), es pertinente preguntarse en qué difiere de la legitimidad democrática el apoyo populista y cómo las desmesuras populistas se orientan a sustituirla por éste. En esta línea, la duda posterior sería acerca de las resistencias de un sistema democrático, visto como un espacio discursivo, que las desmesuras contribuyen a vencer cuando son eficaces.

## CONTROVERSIALIDAD DEMOCRÁTICA

Por su carácter intrínsecamente democrático, la posibilidad de controvertir la noción misma de democracia merece ser estudiada especialmente. Además, esto se justifica con amplitud por la evidencia histórica. Muchas

controversias sobre los rasgos que conforman hoy el concepto de democracia han sido trascendentes para la democracia misma.

De acuerdo con Gallie (1956), las controversias se dan, por lo general, explícita o implícitamente cuando hay un caso dudoso, difícil de decidir si pertenece al conjunto de lo *democrático* o al de lo *no democrático*. Incluirlo propiamente o excluirlo claramente obliga a modificar el concepto. A su vez, la modificación conceptual impulsa cambios a las maneras en que se conducen las actividades políticas.

Esto es lo que explica que las democracias surgidas en la modernidad tomadas hoy generalmente como modelos, la inglesa, la francesa y la estadounidense, sean muy diferentes a la democracia ateniense en rasgos que parecerían definitorios.[10] Por ejemplo, en esas tres, las decisiones principales de política pública son tomadas por representantes de las personas gobernadas; en cambio, en aquella primera eran tomadas directamente por ellas. La controversialidad del concepto permite entender también que, en las democracias contemporáneas, sobre todo las más avanzadas, se estén incluyendo algunos métodos de participación directa en los procesos de decisión, como el plebiscito y el referendo, o se estén desarrollando maneras de seguir el diseño y la ejecución de las medidas decididas que requieren la concurrencia de expertos y organizaciones civiles independientes de los partidos a los que pertenecen los representantes electos. Para conferir suficiente legitimidad a las decisiones en sociedades tan complejas como las de ahora no bastan la autorización que los representantes reciben de la ciudadanía en las urnas y la obligación que adquieren concomitantemente de rendirle cuentas.

La importancia de las controversias en la generación de estos cambios en las configuraciones de las democracias está documentada, por ejemplo, en *El Federalista*, compendio de documentos que registran las posturas y las argumentaciones de los constitucionalistas estadounidenses Alexander Hamilton, John Jay y James Madison publicadas originalmente como ensayos encubiertos en un pseudónimo común en diversos periódicos del

estado de Nueva York.[11] Antes de esas discusiones era común sostener que la representación era contraria a la democracia, o al menos al buen gobierno que la democracia tendría que producir. Después, la representación queda como condición indispensable de una democracia moderna. Con base en estas discusiones, si bien, por supuesto, no solamente, se inicia el diseño de procedimientos que se siguen ensayando en las democracias contemporáneas para lograr que los representantes y lo representado contribuyan lo mejor posible a los fines de la democracia: tomar decisiones en beneficio de la sociedad en general y garantizar los derechos de las personas individuales que la integran.

Aunada a estas razones directas, estudiar la controversialidad del concepto de *democracia* tiene otra razón indirecta. Como lo mostrara Gallie, las maneras en que las controversias sobre la democracia están implicadas en el devenir de las formas que toma la vida política son paradigmáticas. Otros conceptos son como el de la democracia en esto: controvertirlos tiene consecuencias en las prácticas conceptualizadas. Él les llamó “esencialmente controvertidos” para subrayar que no serían lo que son si sus modificaciones no respondieran a cambios en las formas de la vida política ni sus modificaciones incidieran en los cambios. Añadiría que entre estos conceptos se encuentra uno que ya he mencionado, aunque Gallie no lo incluyó en su lista original: la representación (Castaños y Monsiváis Carrillo, 2024).

Esos planteamientos de Gallie son centrales a un capítulo sobre filosofía del lenguaje que forma parte de un libro sobre filosofía de la historia en el que hay observaciones importantes para la filosofía de la sociología. Sin embargo, el potencial de ellos sólo ha fructificado en el primero de esos campos —aunque habría que mencionar que han sido considerados en otros ámbitos objeto de la reflexión filosófica, sobre todo los del arte y el derecho—. Cabe hacer notar que si bien, en tiempos recientes, la sociología política y la ciencia política han volteado a ver aquel capítulo, algunos

autores reconocidos han rechazado su valía, yo diría que de manera intempestiva.[12]

Pienso que hay dos causas por las que no se ha dado su lugar a la controversialidad de la democracia. La primera es la incomprensión de las implicaciones que tiene el hecho de que un concepto sea esencialmente controvertido, o “controvertible”, preferiría yo. Para examinarla, hay que notar, primero, que un concepto controvertible es vago en el sentido filosófico del término: sus fronteras no están delimitadas estrictamente. Esto es justamente lo que abre muchas veces una controversia, como ya se dijo: el problema de incluir o excluir un caso. Entonces, el concepto no se puede aprehender con una definición categórica, es decir, en términos de rasgos suficientes y necesarios, porque no hay un conjunto de rasgos que compartan todos los miembros del conjunto denotado. Lo que los reúne es lo que Wittgenstein llamaba “semejanzas de familia”: los dos miembros de cualquier par elegido al azar se parecen entre sí suficientemente, pero no todos los integrantes del conjunto se parecen en lo mismo. Entonces, los rasgos que se postulan para captar un concepto serán los característicos de un *prototipo* que pueda representar al conjunto, no los de una categoría.

Relacionado con el carácter subdeterminado de los conceptos controvertibles, parecería que son sumamente relativos o, peor, caprichosos; que cualquiera puede proponer alternativas y disputarlas sin tener que asumir ninguna responsabilidad discursiva. Pero el punto es justamente el opuesto. No todos los conceptos vagos en el sentido filosófico son tan vagos como lo expresa el adjetivo en el uso cotidiano, y no todos los conceptos vagos son controvertibles. Los que lo son poseen la objetividad de lo social. Quien presenta una controversia asume que puede captar mejor que otras personas el prototipo que a todas convoca, o bien que puede proponer mejoras. Lo advierta o no, queda sujeto al juicio de terceros, de cualquier integrante de la comunidad socio-discursiva a la que pertenece, incluyendo a quienes no obtendrían ningún beneficio personal porque la controversia se resuelva en un sentido o en otro. En otras palabras, que pueda plantearse

una controversia acerca de un concepto como el de la *democracia* supone que se resolvería en una deliberación y no en una negociación ni por medio de una imposición, y que la resolución será la formulación tomada como más válida por la comunidad, aun si las formulaciones individuales de sus integrantes no concuerdan exactamente.

Dicho de otra manera, en una comunidad nacional hay *una* democracia, que está abierta a cuestionamientos y posibles modificaciones. El prototipo que la capta, o el que se busca para captarla, se parece al prototipo universal, que representa las semejanzas de familia de los diferentes prototipos nacionales. Esto es lo que explica que dentro del conjunto de las democracias actuales haya monarquías parlamentarias y repúblicas presidenciales, así como algunas híbridas que combinan rasgos del parlamentarismo y del presidencialismo, y también repúblicas centralistas y federales. El (sub)prototipo de una nación es la expresión del prototipo universal que corresponde a sus especificidades históricas y culturales, el que se fue haciendo en sus controversias, y el universal es resultante de las comparaciones y los contrastes entre los nacionales, de una controversia más abstracta y general, si se quiere.

La segunda causa: si no se puede recurrir a una verificación simple de rasgos, para incluir o excluir un caso en el conjunto de las democracias pasadas o en el de las deseables, ¿cómo se resuelve un problema tal?[13] Por extensión, ¿cómo se decide si una reforma constitucional o legal conducirá a un mejoramiento o un empeoramiento de una democracia existente? Ver el concepto de democracia como categórico, y no como prototípico, impide en una primera instancia abordar estos problemas, y esto conduce a pensar que la controversialidad es un tema de poca monta, que no aportará nada considerarla, que es preferible quedarse con la idea de que la democracia es una categoría fija, a pesar de que esa idea se esté volviendo difusa justamente por la necesidad práctica de recurrir al concepto.

No obstante, una vez que se acepta que el concepto sí es controvertible y, por lo tanto, prototípico, las dificultades disminuyen. Los autores de *El*

*Federalista* estaban comparando el prototipo de democracia que imaginaban con el prototipo de autocracia que no deseaban, y también con el prototipo de la democracia griega y otros que se empezaban a imaginar en diferentes países, sobre todo Francia, e incluso Inglaterra. Estaban también comparando el prototipo en construcción con casos históricos que les parecían límite, ya democráticos o todavía autoritarios. Ese anclaje los guiaba en la selección de arreglos institucionales que pudieran implantarse prácticamente. Esas comparaciones se guiaban por principios como el que después Abraham Lincoln resumiría en su lema: gobierno de, por y para el pueblo. La democracia tendría que caracterizarse por modos de acceder al poder y maneras de ejercerlo. Estos principios responderían, a su vez, a valores como los que se reunieron en otro lema que sigue guiando la resolución de controversias sobre la democracia, el de la Revolución francesa: libertad, igualdad y fraternidad. Esto reflejaba, clara, aunque indirectamente, la preocupación griega acerca de la *hybris*: una democracia tendría que ser un régimen de derechos que evitara, o al menos limitara, el abuso del poder.

Lo mismo ha ocurrido en nuestro país. Desde la participación de los delegados novohispanos en las discusiones de Cádiz para establecer una Constitución panhispánica de orientación democrática, hasta la Constitución mexicana de 1917, pasando por los llamados y los edictos independentistas de Hidalgo, la Constitución de Apatzingán y las leyes de Reforma, lo que se ha buscado es estipular un prototipo de democracia. Las discusiones han incorporado comparaciones con otros modelos, originalmente el estadounidense y el francés, y se han planteado en función de principios, como el de igualdad innata de derechos o el de sufragio efectivo, y por referencia a casos límite negativos, como el imperio de Iturbide o la dictadura de Porfirio Díaz. Durante la transición de finales del siglo XX, como resultado de las controversias, y atendiendo nuevamente a la aspiración de evitar el abuso, se hicieron reformas que buscaban poner en el centro de la procuración y la impartición de justicia el principio del

debido proceso heredado de la Carta Magna inglesa. Asimismo, cobró especial importancia el principio de equidad en la competencia electoral, y después de la transición se ha incluido, como desglose imprescindible de los valores consignados en el lema francés, el de igualdad de género.

Por todo esto, no es muy probable que una controversia radical contribuya a mejorar una democracia, si tiene éxito; y sí es posible que tenga efectos perjudiciales para su calidad o, incluso, que mine su carácter. Esto se constata a lo largo de la historia; la mayoría de los cambios positivos han sido graduales.

Retomando el eje central de este apartado, si bien una redelimitación del conjunto de casos que se calificarían de democráticos se traduce en una mayor precisión de algunos rasgos del concepto, éste no dejará de tener fronteras indefinidas —borrosas, si se quiere—. Esto obedece a dos causas: el concepto es complejo por naturaleza, y ningún cambio puede abarcar todos sus componentes, y la realidad sociopolítica es cambiante. Aun si todos los cambios fueran consecuencia de las modificaciones en los conceptos desde los cuales la observan quienes están inmersos en ella, resultarían en configuraciones que los conceptos no podrían haber previsto, y muchos tienen otras causas; por ejemplo, demográficas o tecnológicas.

Una conclusión ineludible de la controversialidad esencial del concepto de democracia es que una controversia podría dar pie a un mejoramiento de la democracia en el país en que se presenta si se lee como planteada con este propósito. Aunque la formulación ofrecida no aprehenda mejor el prototipo que la sociedad ha hecho suyo, o el concepto alternativo no supere a éste, el propósito establecido compromete a la persona proponente (lo haya o no suscrito sinceramente), así como a las demás personas participantes, a observar las normas de la deliberación, las cuales, como se ha indicado, son fundamentales para la democracia. Dadas estas normas, se activaría la comparación entre el concepto vigente y el alternativo, lo cual llevaría a juzgar a éste en función de los principios y valores democráticos ya señalados, y así a subrayar su primacía en la vida política. Por supuesto, si,

además, la formulación es más atinada que las existentes o el concepto supera al prevalente, la contribución puede adquirir mayor *momentum*.

Correlativamente, si la controversia queda como una descalificación del concepto o su formulación prevalentes, entonces su potencial será el de socavar la calidad de la democracia o, peor, sustituirla por otro tipo de régimen (aunque se pretenda conservar el nombre de “democracia”). Entonces, la pretensión de validez discursiva no sería la de responder a los valores y principios democráticos, lo que apuntaría a su posible sustitución por otros. Si, además, el contenido del concepto alternativo contraviene el orden democrático que obedece a esos valores y principios, entonces es todavía mayor el riesgo de que la controversia contribuya a desencadenar un proceso de autocratización. Vale la pena insistir en este riesgo, porque los planteamientos originales de Gallie acerca de los conceptos esencialmente controvertibles no permitían preverlo. En la controversialidad, Gallie sólo veía su potencial positivo, pero si tiene uno debería tener los dos.

## JUZGAR CIUDADANO Y JUZGAR ESTATAL

Lo expuesto en el apartado anterior sugiere que un prototipo nacional de democracia es resultado de la interacción de dos sistemas de juicio acerca de las controversias sobre el régimen: uno que se desarrolla en el ámbito de la opinión ciudadana y otro en el de las decisiones políticas. El objetivo de este apartado es plantear que la democracia misma es así: un sistema de sistemas de juicio interdependientes. Las decisiones de política pública dependen de juicios en el seno de los poderes que deberían tomar en cuenta los juicios que se van desarrollando en el espacio público y éstos surgen de conversaciones y debates acerca de las decisiones políticas.

No ha sido lo más común adoptar, en el campo de la teoría democrática, esta perspectiva socio-discursiva. Como ya se mencionó, el punto de vista más frecuente es el que desarrolla Dahl (1993). De acuerdo con este autor —

y a partir de Joseph Schumpeter (1947)—, la democracia es una poliarquía electiva, es decir, un régimen en el cual el poder de decisión se distribuye entre élites (que, si no lo eran antes de acceder a los cargos estatales, llegan a serlo por este hecho). En términos más específicos, la democracia contemporánea es un arreglo institucional que establece una distribución de competencias y facultades entre los poderes públicos cuya titularidad ha de renovarse periódicamente.

En las últimas tres o cuatro décadas del siglo XX, la perspectiva de Schumpeter y Dahl tendió a complementarse con una sugerida por Norberto Bobbio (1982): el arreglo conjuga aprendizajes y orientaciones de cuatro corrientes: la clásica, que pone el énfasis en la participación de los gobernados y destaca la búsqueda de las mejores decisiones; la republicana, que ve al Estado como una construcción social encargada de procurar el bien común y salvaguardar el orden legal; la liberal, que pone el acento en los derechos de las personas; y la socialista, que enfatiza la igualdad de los gobernados.

Sin duda, la finalidad de un arreglo institucional democrático es tomar decisiones políticas y quienes adquieren el poder de tomarlas lo hacen en una elección competida. Más aún, el buen funcionamiento de las democracias depende de la celebración regular de elecciones, porque ejercen regulaciones prospectivas y retrospectivas sobre las medidas de gobierno. Quienes son electos reciben un mandato de llevar a cabo el programa que propusieron en las campañas y quienes no tuvieron un buen desempeño perderán las siguientes votaciones. Estas regulaciones por parte de la ciudadanía se conjugan con un control intragubernamental de la *hybris*, que resulta de la separación de funciones y, en su caso, poderes: delimitación de la materia que corresponde a cada función y contrapesos entre los poderes al definirse el rumbo del país gobernado.

La sujeción al marco legal sostiene, en principio, esas orientaciones y restricciones. Al mismo tiempo, visibiliza los valores de libertad e igualdad que dan su significado al arreglo. A la ciudadanía le está permitido todo lo

que no está prohibido por la ley; a quienes gobiernan les está prohibido todo lo que expresamente la ley no los faculta a efectuar.

Ninguna otra forma de gobierno podría igualar los cauces que, en virtud de estas regulaciones ciudadanas, controles intragubernamentales y obligaciones legales, toman los gobernantes en una democracia, estén o no comprometidos sinceramente con ésta. Sin embargo, todo esto es insuficiente para explicar el surgimiento de una democracia y su permanencia, ni tampoco su calidad. Por este tipo de consideraciones, en el último cuarto del siglo XX, un número considerable de autores se preocuparon por entender cómo se construyen y procesan las opciones de decisión en una democracia. Destacaron que en una democracia los gobernantes escuchan y convencen y en una autocracia imponen. Entonces, se centraron en la deliberación.

Debido a que está abierta al escrutinio de terceras personas desinteresadas, como se dijo en un apartado anterior, la deliberación encarna el valor de la imparcialidad y éste representa los valores de libertad e igualdad en el espacio de la interacción discursiva. De estos tres valores se deriva otro: la justificación. En la deliberación prevalecen los mejores argumentos; por lo tanto, en una democracia de calidad la deliberación estipula qué negociaciones y qué disputas serán válidas y no podrían quedar por encima de la argumentación racional que respete las reglas definidas para cuidar el interés general.

En este siglo, y sobre todo en los últimos lustros, se ha desarrollado una teoría más básica y general de la decisión democrática, para la cual la deliberación es una manera superior de alcanzar buenas decisiones y cuya eficacia depende de circunstancias que ya contribuyen a ese fin: la *teoría epistémica* que mencioné al principio. Sus principales proponentes, Goodin y Spiekermann (2018), reúnen y elaboran variantes del llamado “teorema del jurado de Condorcet”, así como pruebas matemáticas y evidencias empíricas que justifican conferirles centralidad.

La idea común a las variantes del teorema enfoca la capacidad de juicio epistémico colectivo: la de aprobar o rechazar un planteamiento, o de escoger entre varios propuestos. La probabilidad de que una elección colectiva sea la preferible cognoscitivamente, la que corresponda mejor a los hechos, tiende a 100% (o a 1 en la escala 0 - 1) conforme aumenta el número de integrantes del colectivo, aunque la probabilidad de una elección individual acertada sea apenas superior a 50% (o 0.5) si se cumplen ciertas condiciones. El resultado es similar si, en lugar de la capacidad de juicio epistémico, se analiza la de juicio valorativo. Un jurado colectivo tiene una probabilidad más alta de identificar lo más deseable para su comunidad que un juez individual promedio.

Esto es así tanto en lo que respecta a los juicios epistémicos como a los valorativos si el colectivo es un órgano colegiado o el electorado de un país, aunque el número de votantes que se requiere para alcanzar una probabilidad alta de acertar puede variar en cada caso, ya que como se indicó es también una función de la competencia promedio. Es de esperar que si el órgano colegiado ha sido nombrado o electo adecuadamente sus integrantes tengan una probabilidad de acertar considerablemente superior al 0.5. Entonces, no se necesitarán muchos votantes para acercarse al 1.

De los análisis formales y los datos observacionales queda claro que si la probabilidad promedio de acierto individual es inferior a 0.5, entonces la probabilidad colectiva que crece al aumentar el número de integrantes es la de errar en el juicio. Que la capacidad individual no quede debajo de dicho umbral depende, como cabría suponerlo, de la información a la que tengan acceso las personas. Es necesario que no todas las fuentes ofrezcan versiones de los hechos sesgadas en el mismo sentido de manera constante, y sería muy propicio que algunas procuren imparcialidad o, al menos, diversidad interna de voces.

Dado que en el caso de un electorado la mayoría adquiere poca información sobre los asuntos materia de la decisión, la calidad y la confiabilidad de las fuentes en conjunto que resulten de su pluralidad de

orientaciones es insuficiente para garantizar una capacidad individual promedio de 0.51 o más. Se requiere también que los líderes de opinión a quienes los votantes ponen mayor atención, entre ellos, por supuesto, los contendientes políticos, constituyan un conjunto plural y que los votantes puedan intercambiar opiniones y puntos de vista entre sí. Sin esas intermediaciones entre las fuentes y los votantes no es posible comparar y ponderar las opciones de decisión. Es importante, asimismo, que no haya coerción ni coacción en el procesamiento de la información y las opiniones que conducen a la formación del juicio individual ni en la expresión del juicio una vez formado, como sería de esperarse: la mayoría de las caracterizaciones de una democracia incluyen garantías para la libertad de expresión (y de prensa) y provisiones para el voto secreto.

A partir de estas consideraciones, podríamos concluir que si las condiciones requeridas para tomar buenas decisiones colectivas (la capacidad, la autonomía y la sinceridad individuales) son graduables es porque dependen, a su vez, de las condiciones comunicativas en las que se transmite la información y se intercambian las opiniones. Goodin y Spiekermann no lo dicen con estas palabras, pero esto es consistente con dos elaboraciones que ellos hacen: primero, de las formas de proceder que conducen a incrementos en la probabilidad de producir o identificar juicios acertados y, luego, de las causas de dos juicios colectivos equivocados ya mencionados en la nota 1: el referéndum del *Brexit* y la elección de Trump.

Por un lado, distribuir decisiones por la materia de su objeto permite que “jurados” pequeños (o relativamente pequeños), digamos, órganos colegiados o asambleas, dependan de unos mismos principios y criterios al generar juicios, y, por ende, enfoquen eficazmente los puntos pertinentes al comparar unos casos con otros. En una línea similar, segmentar una decisión compleja en tramos simples permite juzgar cada aspecto pertinente en sus propios términos. Deliberar, en cada caso, y sobre todo al integrar dictámenes por materia o por segmento, conduce a formular las opciones críticas de la manera más clara posible y a identificar propiamente sus

diferencias. Combinar esos métodos permite casi siempre reducir las opciones a una (sí o no) o a dos (A o B).

Por el otro lado, Goodin y Spiekermann muestran que la postura de Boris Johnson y la candidatura de Donald Trump triunfaron en sus respectivos países por las mismas causas. A partir de una serie de análisis lógicos y con base en evidencias empíricas de naturaleza diversa, desde resultados electorales específicos y datos de encuestas preelectorales y postelectorales, hasta testimonios ofrecidos espontáneamente a la prensa u obtenidos por investigadores en entrevistas estructuradas, encuentran que la mayoría de quienes apoyaron a estos populistas creyeron sus mentiras, y un porcentaje considerablemente alto fue “epistémicamente despreocupado” en los dos casos: no eligieron porque pensaran que su opción era la más conducente a los intereses de su país ni a los suyos propios, sino por motivos emocionales. Algunos de ellos no querían, en el fondo, que su opción triunfara y pensaban que sería derrotada, pero tomarla era una manera de expresar su identidad o de protestar por el estado de cosas. Otros creían que triunfaría y la tomaron por eso, para ser parte de la corriente ganadora; y algunos incluso por curiosidad, para ver cómo sería el cambio.

Podemos concluir que, tanto en lo que respecta al gran conjunto de los equivocados sobre las bases del juicio como en el considerablemente extenso de los indiferentes a la calidad de éste, las condiciones comunicativas prevalecientes fueron contrarias a las condiciones de juicio colectivo acertado. Boris Johnson y Donald Trump fueron, a la vez, las únicas fuentes de su información y los líderes de opinión a quienes siguieron. No hubo intermediaciones de otros líderes ni deliberaciones que pudieran aclarar y ponderar las alternativas. Entonces, la competencia de los votantes como jueces, así como su autonomía y su sinceridad, quedó por debajo de los niveles que se hubieran requerido para que el juicio colectivo acertado fuera más probable que el individual. El juicio colectivo fue tan bueno, o sea, tan malo, como el que formulaban (sincera o tendenciosamente) los líderes.

Tomando mayor perspectiva, en una democracia que funcione propiamente, y más en una de calidad, tienden a tomarse buenas decisiones porque los gobernantes se apoyan en la capacidad de decisión colectiva del electorado y de los órganos colegiados que forman parte del arreglo institucional, y cuando se equivocan los gobernantes son removidos por el electorado, que colectivamente tiene la capacidad de juzgar las equivocaciones, lo cual conduce a correcciones de rumbo. En términos simples, los controles electorales (prospectivo y retrospectivo) sobre la forma de tomar decisiones son entonces eficaces: el buen gobierno se propicia y se apoya; el mal gobierno tiene costos políticos para las personas gobernantes. Sin embargo, en una democracia que no funciona propiamente se pierde la capacidad colectiva de juzgar con acierto. Entonces, el gobierno no tiene las bases adecuadas para tomar buenas decisiones consistentemente y el mal gobierno no es juzgado como tal por el electorado.

Continuar en esta línea de razonamiento nos permitiría enfocar, para explicar el declive de una democracia, lo que Dahl y Bobbio apuntaron, pero no captaron suficientemente. En las caracterizaciones derivadas de estos autores, el ejercicio del poder tiende a quedar en un segundo plano y la atención queda en el acceso al poder. Parecería que las condiciones iniciales, como la variedad de fuentes de información, se dan cuando se tienen elecciones libres y competidas, y porque éstas ocurren las condiciones se mantendrán. Podría suponerse, complementariamente, que la variedad de fuentes basta para que la comunicación entre gobernantes y gobernados sea democrática.

El punto crítico es que en una democracia erosionada por el discurso populista los gobernantes electos pueden desentenderse de las razones de la ciudadanía y, más grave, afectar las condiciones propicias a la generación de juicios ciudadanos acertados. Aun si hay libertad de prensa formalmente reconocida cuando llegan al poder los populistas, su discurso bloquea el acceso real a los puntos de vista informados y a los disidentes. Quizá en

otros tiempos este riesgo no era grande en las democracias que habían alcanzado mayor calidad, pero hoy incluso éstas se han desfigurado por efecto del populismo y han conducido a votaciones contrarias a los mejores intereses de sus ciudadanos.

En breve, las maneras de ejercer el poder dependen *de*, pero no están determinadas *por*, las formas de alcanzarlo, y el ejercicio puede llegar a pervertir los métodos de acceso. En este marco, la hipótesis fuerte más plausible es que los populistas abusan del poder comunicativo que les da la democracia desde que son candidatos y más cuando alcanzan el poder. Recuérdese la sentencia de Recep Tayyip Erdogan, el presidente populista de Turquía: “La democracia es como un tranvía. Vas en él hasta que llegas a tu destino; entonces te bajas”.

Si hubiera que revisar los prototipos actuales de democracia, lo más importante sería introducir controles y contrapesos a ese poder, y plantear la controversia por referencia a las autocracias populistas como casos críticos a evitar.

## PROPAGANDA POPULISTA

Pienso que es posible plantear con mayor detalle cómo los juicios desmesurados de los populistas contribuyen a desacoplar los procesos de opinión ciudadana y decisión gubernamental propios de la democracia y realinear a aquéllos con éstos de modo antidemocrático. Sostendré en esta sección que un juicio desmesurado tiene un potencial expansivo doble: sentar equívocos que pueden ser retomados como premisas en otros casos e impulsar la sustitución de argumentos *ad rem* por descalificaciones *ad personam*.

Estos desgloses de los efectos posibles de las desmesuras discursivas del populismo pueden contribuir a profundizar la comprensión de todo el repertorio populista que ya ha sido estudiado, desde la demagogia y la

distracción temática constante hasta la polarización y la arrogación de una representación directa y extrainstitucional del pueblo.

Carlos Pereda estudia dos grandes clases de juicios desmesurados: los esteticismos y los moralismos. Cada uno puede subdividirse en dos conjuntos: los que asumen su pertinencia más allá de su ámbito propio y los que adoptan una escala inapropiada de medición o ponderación. Los primeros, llamémosles “extralimitaciones”, invaden el espacio de otros juicios o, en el peor de los casos, los desplazan. Ejemplos simples serían juzgar una obra de arte primordial o exclusivamente en términos morales y el comportamiento de un político en términos puramente estéticos.

Los segundos “ismos”, llamémosles “desproporciones”, introducen extremos inverificables con los métodos de los que disponemos para validarlos: van más allá de lo que podría constatarse (o refutarse) en la práctica. Ejemplos simples serían calificar una obra monumental con criterios apropiados para una miniatura o una falta administrativa de un funcionario siguiendo principios correspondientes a una omisión grave.

Estas observaciones básicas sobre las patologías que estudia Pereda pueden generalizarse a las desmesuras que nos interesan. La cuantificación universal negativa de los tiempos de la democracia por López Obrador; el cálculo exageradísimo de las aportaciones que se ahorraría el Reino Unido con el *Brexit*; la adjetivación negativa extrema del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; la minimización de la covid-19: cada una de estas desmesuras es un doble “ismo”.

La escala que se requeriría para medir la ausencia total de democracia que afirma AMLO no es la que se emplea propiamente al señalar los déficits de una democracia. La noción de ahorro que estaba implicada en la manera de medirlo por el primer ministro británico creaba una ilusión falsa de fondos disponibles y desestructuraba el marco en el que deberían ponderarse la inversión, el rédito y el gasto social para juzgar qué convenía y qué no. El concepto de *tratado* derivado del superlativo del candidato presidencial estadounidense, como un trueque de bienes existentes,

desplazaba el tema central a juzgar: el establecimiento de condiciones que permitieran planear y financiar la producción de nuevos bienes y servicios. El empleo del presidente brasileño de evidencia anecdótica, en lugar de estadística, le evitaba rendir cuentas sobre los efectos del carácter exponencial de los contagios del nuevo coronavirus.

Entonces, los juicios desmesurados excluyen premisas que deberían ser tomadas en cuenta. Imaginando otros ejemplos, minimizar la dificultad práctica de una obra pública o exagerar la capacidad técnica para realizarla conducirían a pensar que su viabilidad es la única dimensión que viene al caso y que los juicios sobre sus costos, su legalidad o su impacto ambiental no merecen atención.

Al desestimar los puntos intermedios o los matices que normalmente están en mente al medir o evaluar un fenómeno, las opiniones de los expertos que sí los aprehenden parecen irrelevantes, al igual que las de comunicadores independientes y líderes de opinión críticos. Si las desmesuras no son percibidas como tales, se cancela, de *facto*, la condición de pluralidad que se requiere para que la capacidad epistémica promedio de la ciudadanía sea *0.51* o más.

Ahora, como cabría esperar que ocurra con todos los juicios desmesurados populistas, los de Donald Trump, Boris Johnson, Jair Bolsonaro y Andrés Manuel López Obrador señalados suponen o anticipan argumentos a los que se oponen. Se trata de argumentaciones negativas, en el sentido que dan a este término compuesto Quiroz, Apothéloz y Brandt (1992). Contradicen una conclusión, rechazan las razones que supuestamente la sustentarían o cuestionan las condiciones en las que se presenta (o presentaría).

En el espacio público, una argumentación negativa por un actor principal generalmente es breve y hace presentes la mayoría de sus elementos tácitamente. Se presenta como parte de una red de argumentaciones y refutaciones inferibles, que pueden ser reales o no. Esa brevedad y ese sobrentendimiento son convenientes para sus emisores, o lo

parecen, porque atraen la atención hacia sus puntos y evitan que se dirija a los de sus contrarios.

En el caso de los enunciados 1, 2 y 3 de López Obrador citados, tanto los destinatarios directos como los indirectos verán que no está oponiendo evidencias a quienes han hablado de la transición democrática y de las tareas pendientes de la democracia. Entonces, inferirán que lo que rechaza es la pertinencia de esas evidencias: para él, lo que vendría al caso cuando se hable de democracia no es lo que ha importado a los otros.

Con esta refutación implícita abre un cuestionamiento mayor a la existencia misma de los argumentos que suponen la transición democrática. Se rechazan por su momento, su lugar o sus productores —pero no por sus contenidos—. Andrés Manuel López Obrador no identifica ningún elemento específico de la concepción prevalente de democracia con el que no esté de acuerdo ni propone ninguno que se pudiera incorporar. Lo que estaría cuestionando es la validez de su producción. Nuevamente, se refuerza la exclusión que resulta de la cancelación de la pluralidad. Quienes divergen del relato presidencial ya no sólo están equivocados, sino que actuaron indebidamente desde el principio, cuando analizaron la democratización y la democracia del país.

Si en el telón de fondo se tiene la noción de pueblo como la parte noble y mayoritaria de la población, la anulación de posiciones y la descalificación moral a los otros inducida por las extralimitaciones y las desproporciones del juicio nulifican la segunda condición que se requiere, según las derivaciones del teorema de Condorcet estudiadas por Goodin y Spiekermann, para que la capacidad de juicio colectivo sea alta: la autonomía individual. En la visión populista, quien opte por un juicio diferente al del líder estará en falta, como quienes hubiesen producido o difundido ese juicio en primeras instancias.

La tercera condición, la sinceridad, también se debilita, si no es que se remueve, en la práctica. Cuando se intercambian los juicios propios de un ámbito por los de otro o se sustituyen los parámetros en que habrían de

basarse, y los atributos o las intenciones de los autores y los receptores de los juicios quedan como criterio clave, las identidades (supuestas) de los gobernados y los gobernantes pasan a ser los repositorios principales de los rasgos a considerar. Se presupone que los conocimientos y los saberes del líder, que lo llevan a producir o adoptar juicios supuestamente acertados, así como su autenticidad y su honorabilidad, se derivan de su pertenencia (o su acercamiento) al pueblo. En estas circunstancias, quienes no se han convencido de que su obligación es suscribir dichos juicios preferirán, de todos modos, no manifestar unos distintos.

Es ése el camino que lleva a un líder populista a reivindicar con éxito su condición de representante directo del pueblo. Ir erosionando las condiciones del teorema de Condorcet acaba por minar la capacidad de juicio colectivo y socavar la función de control democrático de las elecciones. A partir de un momento, el declive se vuelve retroalimentativo: el sometimiento del sistema ciudadano de juicio al sistema gubernamental de decisión refuerza sus propias condiciones.

## LUEGO

En conclusión, de la definición de democracia como sistema de sistemas (gubernamental y ciudadano) de juicio, y de los efectos desglosados de los juicios extralimitados y desproporcionados, se desprenden cuatro definiciones que enmarcarían las explicaciones causales de la correlación inversamente simétrica entre las dinámicas populista y democrática:

- *Declive democrático.* Proceso que sufre un sistema de juicios ciudadanos y gubernamentales durante el cual la opinión pública va perdiendo capacidad de responder a los valores democráticos y reflejar las mejores decisiones.
- *Resistencia democrática.* Condición de un sistema de juicios ciudadanos y gubernamentales que se manifiesta cuando la opinión

pública evita los juicios gubernamentales equivocados.

- *Resiliencia democrática*. Capacidad de un sistema de juicios ciudadanos y gubernamentales que se observa cuando la opinión pública ha recuperado la capacidad de reflejar los mejores juicios y las decisiones gubernamentales responden a ellos.
- *Calidad democrática*. Atributo de un sistema de juicios ciudadanos y gubernamentales en el cual las controversias sobre el concepto de democracia implican la observancia de las normas que permiten a la opinión pública optar por los mejores juicios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Applebaum, Anne (2020). *Twilight of Democracy: The Seductive Lure of Authoritarianism*. Nueva York: Doubleday.

Arendt, Hannah (1951). *The Origins of Totalitarianism*. Nueva York: Harcourt, Brace And Co.

Bobbio, Norberto (1982). “Democracia”. En *Diccionario de política*, coordinado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, 441-446. México: Siglo XXI Editores.

Caso Chávez, Álvaro Eduardo (2017). “Una propuesta para el tratamiento de conceptos vagos e internamente complejos: la democracia, un ejemplo”. Tesis de maestría en filosofía. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Castaños, Fernando (en prensa). “El signo discursivo”. En *Resignificaciones*, editado por Fernando Castaños, Margarita Palacios y Juan Nadal.

Castaños, Fernando, y Sergio Padilla (2014). “Pensar el cambio, analizar una reforma”. En *Vida pública en México: ¿didáctica para la democracia?*, coordinado por René Millán, 309-356. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.

- Castaños, Fernando, y Alejandro Monsiváis Carrillo (2024). “Representation: Disputable claims, contestable concept”. En *Claiming and Contesting Representation in Mexico*, editado por Fernando Castaños, Silvia Inclán y Michael Saward, 16-38. Reino Unido: Bristol University Press.
- Dahl, Robert (1993). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press [1989].
- Gallie, W.B. (1956). “Essentially contested concepts”. En *Proceedings of the Aristotelian Society* 56 (1): 125-148 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1093/aristotelian/56.1.167>>.
- Goodin, Robert E., y Kai Spiekermann (2018). *An Epistemic Theory of Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Guerrero, Claudia, y Benito Jiménez (2021). “Nunca ha habido democracia en México: AMLO”. *Reforma*, 28 de mayo [en línea]. Disponible en <<https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?id=4545812%7CArticulosCMS&md5=67dfa216ff1ab8809f90078d4d36ccce>> (consulta: 28 de octubre de 2022).
- Halliday, Michael A.K. (1971). “Language structure and language function”. En *New Horizons in Linguistics*, editado por John Lyons, 140-165. Harmondsworth: Penguin.
- Hawkins, Kirk A., y Cristóbal Rovira Kaltwasser (2017). “The ideational approach to populism”. *Latin American Research Review* 52 (4): 513-528.
- Keane, John (2009). *The Life and Death of Democracy*. Nueva York: W.W. Norton.
- Klemperer, Victor (2001). *LTI. La lengua del Tercer Reich. Apuntes de un filólogo*. Barcelona: Minúscula [1947].
- Labastida Martín del Campo, Julio, y Miguel Armando López Leyva (2004). “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”. *Revista Mexicana de Sociología* 66 (4): 749-806.

- Laclau, Ernesto (1977). *Politics and Ideology in Marxist Theory: Capitalism, Fascism, Populism*. Londres: New Left Books.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Panizza, Francisco (2009). “Introducción”. En *El populismo como espejo de la democracia*, compilado por Francisco Panizza, 9-49. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pereda, Carlos (2018). *Patologías del juicio. Un ensayo sobre literatura, moral y estética nómada*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Filosóficas/Secretaría de Cultura.
- Quiroz, Gustavo, Denis Apothéloz y Pierre-Yves Brandt (1992). “Argumentación y refutación”. *Discurso: Cuadernos de Teoría y Análisis* 12: 65-74.
- Schumpeter, Joseph A. (1947). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper and Brothers.
- Urbinati, Nadia (2019). *Me the People*. Cambridge, ms: Harvard University Press.
- Woldenberg, José (2017). *Cartas a una joven desencantada con la democracia*. México: Sexto Piso.

## [Notas]

---

- [1] Se ha señalado, por ejemplo, que Boris Johnson adujo que Gran Bretaña ahorraría con el *Brexit* 438 millones de libras esterlinas cada semana en aportaciones a los fondos comunes de la Unión Europea, cantidad que sería invertida en el sistema nacional de salud, pero una documentación sería mostraba que el “ahorro” sería sólo de 140 millones, que se perderían beneficios valiosos que no se tomaban en cuenta y que se dejaban fuera del cálculo las compensaciones por la disolución de compromisos ya contraídos, que acabaron costando 225 millones de libras esterlinas semanales. Otro pronunciamiento descabellado fue el que repetía Donald Trump como candidato para calificar el Tratado de Libre Comercio (TLC), o North American Free Trade Agreement (NAFTA), con un superlativo reminiscente de los del Tercer Reich que registrara Viktor Klemperer (2001): el peor negocio, *deal*, en la historia. Uno más fue el diagnóstico minimizante, otra forma de desmesura, que Jair Bolsonaro, presidente de Brasil, emitiera sobre la covid-19 para abdicar de la responsabilidad de tomar las medidas que la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomendaba cuando los contagios se expandían por el mundo: una “gripita”.
- [2] He numerado los segmentos por medio de una plataforma de asistencia al análisis cualitativo (MaxQDA), que permite separarlos cuando hay punto y aparte o cuando cambia la persona emisora en la transcripción oficial.
- [3] Sobre todo en lo que respecta a la libertad de prensa y el acceso a la información gubernamental, a la autonomía de los poderes Legislativo y Judicial y a la definición de políticas transversales de igualdad de género.
- [4] Como la injerencia de los poderes fácticos.
- [5] Los índices de pobreza y desigualdad siguen siendo muy altos.
- [6] Como, por ejemplo, la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
- [7] Sólo en 2011, el tema apareció en 24 notas del periódico *Reforma* sobre las conferencias.
- [8] El tiempo que dura cada una ha ido aumentando y ahora es casi el doble que al inicio de su sexenio.

- [9] En el agregado Oraculus (<https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>) de resultados de las principales encuestas públicas, su aprobación se ha mantenido cerca de o arriba de 60% desde febrero de 2020, aunque en diversas mediciones la evaluación negativa de rubros clave, como economía, seguridad y salud, siempre supera por márgenes considerables a la positiva.
- [10] Para una comparación histórica, véase Keane (2009).
- [11] *The Federalist* <<https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text>>.
- [12] Por ejemplo, en un tuit reciente sobre las perspectivas pertinentes para tratar la democracia, Gerardo Munck descalificó la de los conceptos controvertibles por medio de una caracterización extraña: como el *Kool-Aid*, una bebida de preparación instantánea, dulzona y sin gas.
- [13] Las maneras en las que desglosa el problema y las formas de solucionarlo que identifico se basan en una tesis de maestría en filosofía de Álvaro Eduardo Caso Chávez (2017) y en las deliberaciones que durante su examen de grado tuvieron lugar entre el autor, Carlos Pereda, Paulette Dieterlen y yo.

# **PODERES PÚBLICOS, AUTONOMÍAS Y CONTRAPESOS**

# La batalla por la legitimidad y la credibilidad de la SCJN. México, 2018-2022

Silvia Inclán Oseguera

---

[\[ Regresar al contenido \]](#)

Desde su llegada al poder en 2018, en el discurso populista del presidente de México se han escuchado tanto ataques como loas al Poder Judicial, en lo que pareciera una estrategia de presentarlo a veces como corrupto y afín a los intereses mezquinos de administraciones anteriores y a veces también como leal y al servicio del gobierno, o del proyecto de transformación. En cualquier caso, no se le reconoce como imparcial e independiente, sino siempre en relación con la utilidad que sus resoluciones representen a los intereses del presidente. Ha sido atacado, presentándolo como absurdamente costoso, por los altos sueldos de sus integrantes y por su presupuesto. Incluso con sorna, el presidente de la República se ha referido a los donaires de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de su sabida independencia frente al Ejecutivo (Raziel, 2020), y por otra parte ha alabado en ocasiones la sensibilidad del ministro presidente de la SCJN y lamentado que los ministros que propuso “ya no estén pensando en el proyecto de la transformación y en hacer justicia” (Villa y Caña y Morales, 2022). Estos mensajes aparentemente contradictorios tienen, sin embargo, una lógica común, que parece ser la del constitucionalismo populista, que arguye por un Poder Judicial, un Estado de derecho, e incluso una interpretación de las leyes “más democráticas”; es decir, que se subordinen a los designios de las mayorías y al proyecto del gobierno que eligieron.<sup>[1]</sup>

Por otro lado, la SCJN en ocasiones ha resistido los embates del Ejecutivo declarando la anticonstitucionalidad de partes importantes de iniciativas transformadoras propuestas por el presidente y aprobadas por el Legislativo con mayoría controlada por su partido.[2] Asimismo, desechó el intento —promovido o al menos apoyado por el Ejecutivo federal— de extender el mandato del ministro presidente más allá de lo establecido en la Constitución (Galván, 2021). Pero en otras ocasiones también ha tomado posturas claramente empáticas con el Ejecutivo y al menos ambiguas con respecto a la constitucionalidad de leyes y actos de gobierno, como, por ejemplo, en el caso de la consulta propuesta para enjuiciar a los ex presidentes (aún sin acusaciones judiciales en contra) y en torno a la pregunta para dicha consulta, que en un afán de la SCJN por mantenerla dentro de los causes legales resultó ininteligible (Blanco, 2020).[3]

En este contexto de un proceso de erosión democrática ya iniciado, donde el presidente y su partido han dado muestras claras de su intención de gobernar sin la debida atención a las instituciones de la democracia que limitan la autoridad del Ejecutivo y donde la SCJN no siempre se presenta como una institución fuerte e independiente, ¿cómo saber si el máximo tribunal es todavía un contrapeso al Ejecutivo, una defensa del orden constitucional democrático o una trinchera ya caída por donde el avance de la autocracia no va a poder ya ser contenido?

La literatura reciente sobre la erosión democrática ve al Poder Judicial como el último dique o como el recurso de última instancia para detener los abusos autocráticos (Merkel y Lührmann, 2021: 876). No obstante, avanza recientemente también el desarrollo de estudios de caso que muestran a los poderes judiciales como parte o como herramientas de los autócratas en los procesos de deconstrucción democrática que se han extendido recientemente en el mundo (Landau y Dixon, 2020: 1315). ¿De qué depende que las cortes frenen los ataques al régimen de la democracia liberal? ¿En qué momento debemos considerarlas herramientas para la erosión?

En la primera parte, este trabajo aborda estas dos preguntas, con base en las nociones avanzadas en la literatura: ¿Qué tienen los poderes judiciales que les permite funcionar como diques de la democracia? y ¿cómo y cuándo dejan de serlo para convertirse en facilitadores de su erosión?

La fortaleza relativa del Poder Judicial, y en particular los factores que la favorecen o la inhiben, ha sido estudiada con distintas perspectivas desde mediados del siglo pasado. En un campo que inicialmente fue atendido únicamente desde el derecho comparado, hoy se cuenta con un bagaje acumulado de nociones que se han desarrollado tanto desde esa literatura como desde la ciencia política para conformar algo que es claramente un área multidisciplinaria. Con base en una revisión de lo que el derecho comparado propuso como elementos de diseño institucional para la independencia judicial (IJ) y la fortaleza del poder de revisión constitucional (PRC) y lo que desde la ciencia política se desarrolló a partir de la expansión de este poder de revisión constitucional en el mundo de la posguerra, y en torno a los procesos de democratización y judicialización de la justicia, este trabajo identifica los factores asociados al funcionamiento del Poder Judicial como último dique para la erosión democrática, pero también los relacionados con su debilidad y/o con su relación al aceleramiento o reversión de los procesos de erosión que destaca la literatura más reciente sobre estos procesos.

En la segunda parte, este trabajo utiliza el marco referencial expuesto en la primera para analizar lo sucedido hasta ahora en México bajo el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador a partir del 2018. El objetivo es identificar la presencia o ausencia de señales importantes sobre las capacidades institucionales vigentes de nuestro dique de defensa del orden constitucional democrático y entender el proceso de erosión en el que están inmersos el Poder Judicial y el mismo orden constitucional democrático.

## LA FORTALEZA DEL DIQUE Y LOS FACTORES QUE LO DEBILITAN

En este apartado se ofrece un breve recorrido cronológico por las principales nociones que la literatura del derecho comparado y la ciencia política han avanzado en torno a la fortaleza/debilidad de los poderes judiciales con respecto a las ramas electas. Está dividido en tres subapartados: Comienza por los componentes de la independencia judicial *de jure* (salvaguardas a la imparcialidad, insularidad y espectro de competencias), *de facto* (fallos contrarios a los intereses clave del Ejecutivo) y la basada en la legitimidad institucional. Luego aborda el efecto que los contextos políticos de gobierno unificado y dividido significan para la gestación de la independencia judicial y el poder de revisión constitucional en las democracias jóvenes, así como el efecto que esos factores tienen también para su ejercicio y consolidación. Y finalmente presenta lo que la literatura de la erosión democrática ha encontrado sobre los procesos que convierten los diques de la democracia en herramientas para su erosión y algunos factores que pudieran hacer fallar las estrategias de desmantelamiento.

### *¿Qué debe tener el dique judicial?*

#### *Las salvaguardas de jure*

Como señalan Landau y Dixon (2020: 1313), las cortes han sido conceptualizadas en una amplia parte del mundo como la última línea de defensa del orden liberal constitucional democrático. La idea del Poder Judicial como guardián de la Constitución tiene su fundamento en los escritos de Alexander Hamilton de 1788, pero el poder de revisión constitucional creció en todo el mundo en la posguerra, hasta llegar a estar presente en dos terceras partes de los sistemas constitucionales (Dixon y

Ginsburg, 2018: 998). Consecuentemente, la mayor parte de la literatura académica que se ocupa de la relación del Poder Judicial con el sistema de gobierno democrático ve la independencia judicial y su poder de revisión constitucional como diques para la contención de ataques contra el orden democrático constitucional. La primera razón para esto es el entramado normativo, plasmado en la propia Constitución, que le otorga dichos poderes y prevé su protección *de jure*. La calidad democrática del régimen descansa primeramente en las reglas y las instituciones (Merkel y Lührmann, 2021: 872).

El primer elemento para estimar el poder e independencia de las cortes es el diseño institucional. Éste ha sido desde siempre el factor más importante para determinar cuánta fortaleza tiene o puede tener un Poder Judicial. Es bien sabido que un Poder Judicial independiente y con amplio poder de revisión constitucional no lo es automáticamente porque así esté previsto en su diseño constitucional, pero tampoco es posible tener un Poder Judicial de esas características sin que antes esté diseñado constitucionalmente. La independencia *de jure* es una condición necesaria, aunque no suficiente.

Es por esto que toda la literatura que estudia la independencia judicial y el poder de revisión constitucional, tanto la que intentaba comparar el rol de los poderes judiciales en los regímenes populistas y burocrático-autoritarios de la primera mitad del siglo veinte (Clarke, 1975; Schwarz, 1973; González Casanova, 1970) como la que buscaba explicar la aparición del poder de revisión constitucional en las democracias de la tercera ola (Ginsburg, 2003; Finkel, 2008; Magaloni, 2008; Woods y Hilbink, 2009; Inclán, 2009), así como los estudios del rol del poder de revisión constitucional, tanto en los sistemas democráticos como en los autoritarios (Ginsburg y Moustafa, 2008; Ríos y Pozas-Loyo, 2010; Saavedra, 2020), necesariamente parte de la existencia de salvaguardas constitucionales a la independencia judicial y el espectro de autoridad del poder de revisión constitucional y su observancia.

No existe un consenso sobre cómo estimar la independencia judicial, pero todos los intentos y estudios de caso basan sus análisis primero en las salvaguardas estructurales que protegen la imparcialidad de las cortes y sus jueces (aquellas relacionadas con los nombramientos, duración y remoción de los jueces), las relativas a la insularidad (referentes al presupuesto y la administración de los recursos del Poder Judicial en forma autónoma) y las relacionadas con el espectro de competencia de la facultad de revisión constitucional (que se refieren a la restricción de algunas partes de la Constitución sobre cuya constitucionalidad no se puede pronunciar u otros requisitos de mayorías para declarar la inconstitucionalidad de leyes). Consecuentemente, las primeras pistas para estimar la fortaleza del dique judicial para la defensa de la democracia están en su diseño y la primera búsqueda de abuso o erosión debiera revisar si las previsiones constitucionales siguen en pie y vigentes en su observación.

## La independencia *de facto*

La segunda forma de estimar el poder e independencia de las cortes es observar el comportamiento de los ministros y las cortes en sus resoluciones (Schwarz, 1973; González Casanova, 1970). Una forma de saber si un Poder Judicial es independiente y fuerte es observar si es capaz de fallar contra el Ejecutivo “en casos políticamente significativos” (Larkins, 1996). Observar si las cortes son capaces de detener iniciativas importantes para la élite gobernante si les parecen anticonstitucionales o evadir la resolución de otras aduciendo que se trata de “una cuestión política” (*political question doctrine*) puede dar también importantes pistas de la independencia y fortaleza del Poder Judicial respecto a las ramas electas (Larkins, 1996). Es decir, para ser independiente tiene que haber sido capaz de fallar en contra del Ejecutivo en casos políticamente significativos. Y cada vez que lo haga consolidará más su poder y autoridad frente a las ramas electas, lo cual permitirá un proceso de institucionalización. A la inversa, cuando comienza a ceder en

los casos políticamente vitales o emblemáticos para el gobierno pierde credibilidad y legitimidad.

Dixon y Ginsburg (2018) sostienen que el poder de revisión constitucional y las constituciones en términos generales pueden ser analizados como “aseguramientos” para partidos que temen una caída o pérdida de poder. Finalmente, se trata de arreglos constitucionales que pretenden preservar un orden de cosas en el tiempo. Los autores elaboran una interesante tipología de medidas que las élites gobernantes utilizan para proteger su poder, sus personas y sus políticas. Pero explican también por qué funcionan esos aseguramientos aun en el caso de cambio político adverso. Sostienen que el aseguramiento es más sólido cuando es bipartita; es decir, consistente de múltiples compromisos de múltiples partes. En esa forma presentan las constituciones como respuesta al riesgo político e identifican condiciones específicas bajo las cuales las constituciones pueden cumplir las expectativas de sus creadores de proveer aseguramiento. Igualmente, observan que en contextos de autocratización, o incluso autoritarios, el poder de revisión constitucional y las cortes mismas tienen más posibilidades de sobrevivir cuando fallan a veces a favor y a veces en contra de los intereses del Ejecutivo y el partido gobernante, y cuando procuran fallar en contra en casos no políticamente “vitales” para el gobierno.

En suma, para poder funcionar como dique tendría que ser un Poder Judicial establecido constitucionalmente (por al menos dos fuerzas políticas) como independiente y con autoridad para decidir en un amplio espectro de temas, que hubiese consolidado su poder mediante fallos y que haya sido creado y aceptado como árbitro por más de una fuerza política. Adicionalmente, para ser capaz de resistir un proceso de erosión tendría que ser cauteloso con su oposición al gobierno y ser al menos creíble en el sentido de que sus fallos no se pudieran anticipar como siempre en el sentido de favorecer al régimen o de obstaculizarlo consistentemente.

## La legitimidad

La tercera forma de medir la fortaleza del Poder Judicial es observar su credibilidad y legitimidad. Como se mencionó en el apartado anterior, al ser la rama no electa tiene naturalmente un halo de credibilidad y legitimidad mayor. No obstante, esta legitimidad deriva precisamente de que no se conforma por mandato de votaciones políticas, sino por razones de mérito y profesionales, y por cumplir con una serie de requisitos para garantizar la independencia respecto al poder político. Se asume que al no deber su función a los designios políticos tiene la independencia y autonomía suficientes para decidir conforme a la ley y su más libre interpretación de ésta y la Constitución, y, finalmente, de lo que conviene a la nación. Pero es por esto que de manera reciente se han retomado con fuerza los cuestionamientos con los argumentos del problema contramayoritario a su legitimidad democrática desde lo que se conoce como el constitucionalismo populista.[4]

De acuerdo con los partidarios de un poder de revisión constitucional suavizado (*softened judicial review*), y de las derivaciones conocidas en la literatura como el constitucionalismo populista, hay un problema esencial en el Poder Judicial y el poder de revisión constitucional como existe en la mayoría de las democracias liberales. Se cuestiona su carácter democrático por no emanar de la voluntad del pueblo y por tener ese poder de revisión constitucional que también está por encima de la voluntad de las mayorías y sus representantes electos. En sus versiones más suaves, proponen un poder de revisión constitucional limitado a peticiones avaladas por dos terceras partes del Legislativo o por dos terceras partes de los votos del pleno, o con fallos revisables por el Legislativo. En sus versiones más ortodoxas, proponen jueces electos por el Legislativo o por votación ciudadana, y la eliminación del poder de revisión constitucional, o su sometimiento a interpretaciones acordes con la voluntad política de la mayoría.

Entonces, además de la capacidad de emitir fallos adversos al Ejecutivo en casos políticamente significativos y de no rehuir ciertos casos, es

necesario observar cuidadosamente tres flancos de ataque a la legitimidad del Poder Judicial. El discurso que lo tacha de corrupto y alineado a intereses de las élites o grupos enemigos del pueblo. El que cuestiona su legitimidad democrática y empuja reformas para “democratizarlo”, haciendo depender su integración de las votaciones y mayorías y creando mecanismos para “suavizar” su poder de revisión constitucional y supeditarlos a aprobaciones o mayorías legislativas. Y finalmente, observar si el régimen autócrata está intentando “tomar su legitimidad prestada” para avalar modificaciones constitucionales y legales antidemocráticas, erosionando la democracia con ayuda de una de las instituciones emblemas de su defensa mediante el “constitucionalismo abusivo” (Landau y Gibson, 2022), como se explica en la siguiente sección.

### **¿QUÉ PROPICIA O ACELERA LA EROSIÓN DEL DIQUE JUDICIAL? EL CONTEXTO POLÍTICO, EL PODER DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL SUAVIZADO Y EL CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO**

Un factor importante para que el poder de revisión constitucional sobreviva o se erosione es el contexto político. Es decir, si el partido gobernante tiene o no mayoría para modificar la Constitución. La competencia entre partidos y las expectativas de los actores respecto a su posición en el gobierno en el futuro influye sobre el acatamiento de la autoridad judicial por parte de los actores políticos (Ramseyer, 1994) y los intereses y las estrategias de los actores con respecto a la independencia judicial y el poder de revisión constitucional (Ginsburg, 2003; Finkel, 2008). De una élite gobernante con poder de modificación constitucional se esperaría un intento por hacer cuantos nombramientos le sea posible a la Suprema Corte y por reducir el espectro de competencias del Poder Judicial hasta en tanto pueda prever su próxima derrota electoral (lo cual invertiría sus preferencias) o pierda el control de las mayorías en el Poder Legislativo.

Para un gobierno autócrata con poder político de gobierno unificado, una de las formas de reducir el poder de revisión constitucional sería debilitar la finalidad de sus decisiones y otorgar al Legislativo el poder de invalidar o anular una decisión judicial. Como explica Dixon, si bien ese modelo de revisión constitucional “debilitado” existe en alguna de sus diversas versiones en algunos países democráticos desde la década de los noventas, cuando fue instaurado en busca de una relación de diálogo y debate entre poderes para la definición de los derechos, en la presente ola de populismos los gobernantes autocratizantes están buscando el poder de revisión constitucional debilitado en un esfuerzo instrumental para castigar o eliminar la oposición política o para redistribuir recursos económicos y políticos desviándolos a sus aliados y sacándolos del alcance de la oposición (Dixon, 2019: 928).

El factor contextual de gobierno unificado o dividido incide también en lo que Dixon y Landau (2021) llaman el *constitucionalismo abusivo*, o el poder de revisión constitucional abusivo, una herramienta utilizada con frecuencia en contextos en donde no cuentan con la condición de gobierno unificado o en donde han perdido las mayorías para hacer modificaciones constitucionales por la vía legislativa.

Buscando explicaciones al fenómeno de las cortes que dentro de un orden liberal democrático en el que se esperaría que actúen como dique de última defensa de la democracia, pero que por el contrario emiten fallos que atacan el corazón de la democracia electoral, Dixon y Landau (2021) encuentran que como parte de una estrategia autocratizante en ocasiones las élites gobernantes buscan capturarlas y presentarlas como abusivas. No obstante, el peor escenario no es que una corte se quede pasiva viendo cómo se desarma la democracia, sino que sea usada como arma por los autócratas que abusan de la legitimidad judicial para disfrazar sus abusos al constitucionalismo democrático. Buscan que las cortes les hagan el trabajo “sucio” y vuelven sus abusos más difíciles de detectar y más tolerables por la oposición interna y externamente. No todos los intentos de abuso son

aceptados y no todas las cortes los aceptan voluntaria o forzadamente, pero es una de las herramientas que se usan para la destrucción de la democracia liberal.

El poder de revisión constitucional abusivo aparece con mayor frecuencia bajo condiciones de gobierno dividido y es complementario a otras medidas. Dixon y Landau (2021) ilustran, usando los casos de erosión democrática en Venezuela, Hungría y Polonia, principalmente, pero también en Ecuador y Nicaragua, la manera en que la herramienta del poder de revisión constitucional abusivo va acompañada de un cambio subconstitucional de los estatutos del Poder Judicial, de limitaciones a la libertad de expresión y de asociación, de limitaciones a los partidos políticos, etc., que atacan directamente el corazón de la democracia liberal. En su análisis, encuentran desde luego los mecanismos ya conocidos tanto informales (amenazas, sobornos, retiros inducidos, acusaciones de traición a la patria, vandalización de propiedades, acusaciones de corrupción) como legales (relleno de cortes, restricciones presupuestales y salariales, ampliación de términos y tamaño de las cortes, reducción o ampliación de la nómina de apoyo, modificaciones a las normas y/o edad de retiro, reducciones del espectro de competencias) e ilegales, como negarse a publicar los fallos o a obedecerlos cuando el Ejecutivo es parte.

Landau y Dixon (2020) observan que rellenar las cortes con aliados *court packing* es más efectivo que “torcer” a las cortes *court curbing* para la estrategia autocratizante, pues no disminuye los poderes ni la legitimidad democrática de las cortes. No obstante, en todos los casos de erosión estudiados las medidas se usan en diversas combinaciones y secuencias, según el contexto político y la fuerza relativa en el Legislativo, así como el horizonte político electoral previsible de los actores. No obstante, Dixon y Landau proponen una clasificación del comportamiento de las cortes en los procesos de erosión. Llamam *suave* a la actitud aquiescente de las cortes que consiste en observar tácitamente cómo sucede el desarmado institucional y *dura* a aquella en que el Poder Judicial participa activamente en el

desarmado de las instituciones base o corazón de la democracia electoral. Definen el *corazón de la democracia electoral* en un sentido amplio que no se limita a las definiciones procedimentales. Incluye tanto elecciones limpias y justas con un *set* mínimo de pesos y contrapesos sobre el gobierno electo, como compromisos con el constitucionalismo y el Estado de derecho, incluida la protección a ciertos derechos individuales, como la libertad de expresión, de asociación y de asamblea, la igualdad y participación e instituciones independientes capaces de supervisar los procesos electorales y limitar el uso arbitrario del Poder Ejecutivo (Landau y Dixon, 2020: 1323-1324), y el abuso constitucional como “todo cambio que hace al orden constitucional significativamente menos democrático que antes” (Landau y Dixon, 2020: 1322). Para Dixon y Landau (2021), el momento crucial o definitorio en el que una corte ha dejado de ser un dique, para convertirse en un facilitador de la erosión democrática, es cuando permite o avala con un fallo un ataque a las instituciones o los valores centrales de la democracia electoral.

Entonces, el contexto de gobierno unificado o dividido es un factor fundamental para observar el comportamiento de los autócratas y de las cortes y sus ministros de manera individual y reconocer si el Poder Judicial, y en particular el mecanismo de revisión constitucional, funciona aún como dique del orden constitucional democrático o, como señalaba Linz (2000 [1975]), el gobierno autoritario ya se sirve de los formalismos legales para sus fines autoritarios. Es necesario observar si el régimen autócrata está intentando “tomar su legitimidad prestada” para avalar modificaciones constitucionales y legales antidemocráticas, erosionando la democracia con ayuda de una de las instituciones emblema de su defensa mediante el “constitucionalismo abusivo” (Landau y Gibson, 2022).

***¿Una vez iniciada la erosión, la estrategia autócrata podría fallar?***

Así como hace falta más investigación en torno a los factores que permiten los procesos de erosión, es poco lo que se sabe acerca de los factores que podrían detener o hacer fallar las estrategias de los autócratas en la deconstrucción de los regímenes democráticos. De acuerdo con mi revisión de la literatura, hay cinco escenarios en los que la estrategia del autócrata podría fallar: 1. Cuando la independencia judicial *de jure* se ha quedado relativamente intacta, 2. Cuando a las cortes les ha sido retirado el poder de decisión de esferas políticamente sensibles, 3. Cuando los autoritarios tratan de evitar al Poder Judicial completamente (Dixon y Landau, 2021), 4. Cuando las cortes tienen una estrategia mixta de fallos a favor y en contra del Ejecutivo autócrata, en vez de una claramente de confrontación (Dixon y Ginsburg, 2018), y 5. Aun en el caso de rellenar primero la Corte y conservar la legitimidad judicial en pie, los supuestos aliados de los autócratas al interior de la Corte podrían no serlo y convertirse en independientes una vez integrados. Finalmente, la estrategia del constitucionalismo abusivo podría fallar si los autócratas destruyen la legitimidad judicial al punto de ya no servir para disfrazar el desarmado de las instituciones de legítimamente democrático. Para “desenmascarar” las estrategias del constitucionalismo abusivo, Dixon y Landau (2021) conceden un papel importante a los actores internacionales.

## LA RELACIÓN ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER JUDICIAL, 2018-2022

Desde la histórica reforma de 1994 y hasta la llegada de AMLO y el Movimiento Regeneración Nacional (Morena) al gobierno en el 2018, el Poder Judicial mexicano había transitado por un proceso de consolidación y legitimación. El aseguramiento de la independencia judicial establecido en aquella reforma de 1994, promovida por el entonces partido gobernante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y el Partido Acción Nacional (PAN), como primera minoría, aunado a la condición de gobierno dividido

que imperó en México desde 1997 y hasta 2018, permitió que la SCJN fuera ganando en credibilidad y legitimidad a partir de fallos aceptados por todos los actores como independientes y apegados a derecho y vinculantes para todos. Las normas y los procedimientos establecidos en la Constitución para proteger la independencia judicial, el poder de revisión constitucional de la Corte, y renovar a los ministros en forma escalonada se cumplieron con regularidad durante poco más de veinte años, en los que los fallos de la SCJN fueron aceptados y acatados por todos los actores políticos. Veinte años es un periodo corto para un proceso de institucionalización de independencia judicial si se compara con los de democracias longevas, pero no lo es si se compara con los de otras democracias jóvenes de la tercera ola. En México, la condición necesaria de las salvaguardas constitucionales, establecida como aseguramiento bipartito (Dixon y Ginsburg, 2018) y aunada a la condición de gobierno dividido que creó un ambiente favorable para fallos independientes (Ríos, 2010; Saavedra, 2020) y el uso amplio de las facultades constitucionales de la Corte, permitió ese proceso de institucionalización y legitimación.

Las condiciones del contexto político cambiaron a partir de 2018. Andrés Manuel López Obrador y su nuevo partido, Morena, llegaron al poder sin mayoría suficiente en el Congreso para hacer modificaciones constitucionales sin el apoyo de otras fuerzas políticas, pero sí lograron la condición de gobierno unificado junto con los partidos con los que formaron la coalición Juntos Haremos Historia y gracias a la cláusula de gobernabilidad. La condición de gobierno dividido cambió en México, por lo que era de esperarse que la nueva administración intentara al menos usar su condición de gobierno de mayoría para modificar la independencia judicial y el poder de revisión constitucional y hacer nombramientos de ministros ideológicamente afines a la SCJN, de acuerdo con lo que la teoría del aseguramiento político señala como incentivos de los actores respecto a la independencia judicial y al poder de revisión constitucional, dependiendo de la posición que ocupen en el gobierno. Pero AMLO comenzó sus ataques

discursivos contra el Poder Judicial federal, en especial contra la SCJN, desde la campaña política como precandidato (Cervantes y Rueda, 2018).<sup>[5]</sup> Su idea parecía ir más allá de las transformaciones que las reglas de la democracia constitucional permiten al gobierno en turno, incluso con el control de la mayoría.

Durante los primeros tres años de gobierno, a pesar de contar el partido gobernante con la mayoría constitucional para su modificación, el diseño institucional del Poder Judicial con respecto a la independencia judicial y al poder de revisión constitucional se mantuvo, aun cuando se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la carrera judicial federal en junio de 2021. No obstante, en los primeros tres años, el Ejecutivo sí llevó a cabo acciones con el objetivo de disminuir el poder de la SCJN. Sin una reforma constitucional dirigida específicamente al Poder Judicial, el Ejecutivo logró afectar la independencia judicial y el poder de revisión constitucional en sus componentes fundamentales.

Las salvaguardas constitucionales a la independencia judicial continúan vigentes en tanto que siguen intactas en el texto constitucional. No han sido objeto de reformas desde 2018. No obstante, han sido erosionadas tanto la imparcialidad de la Corte como su insularidad, y hay un intento claro por reducir constitucionalmente su espectro de competencias. Si bien las normas para salvaguardar la imparcialidad (relativa a los nombramientos y las remociones) no han sido modificadas y el procedimiento para el nombramiento de los jueces se ha respetado en las tres nominaciones que constitucionalmente debían suceder en el periodo presidencial, el Ejecutivo logró un nombramiento adicional induciendo la renuncia del ministro Eduardo Medina Mora mediante una acusación de corrupción. Esto no sólo forzó el número de nombramientos de un turno presidencial, sino que envió una señal clara para el resto de los ministros de lo que el Ejecutivo estaba dispuesto a hacer. Con cuatro nombramientos afines,<sup>[6]</sup> y la lealtad del presidente de la SCJN que el Ejecutivo había logrado (Marcial, 2021), la imparcialidad de la Corte se vio erosionada. Adicionalmente, un claro

intento por afectar las salvaguardas a la imparcialidad que establece términos fijos para los nombramientos de los ministros se dio como parte de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la carrera judicial cuando por iniciativa del senador Raúl Bolaños Cacho Cué, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), se intentó, mediante un artículo transitorio, extender el periodo de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal por dos años. La medida, respaldada por el presidente desde su discurso mañanero, y rechazada en un comunicado del propio Consejo de la Judicatura Federal, pretendía extender indirectamente el periodo del ministro Arturo Zaldívar como presidente de la SCJN por dos años más allá de su culminación, establecida constitucionalmente para terminar en noviembre de 2022, y para que su periodo trascendiera el sexenio de gobierno del presidente. La iniciativa fue aprobada en ambas cámaras en abril de 2021. Llegó a la SCJN para que ésta se pronunciara respecto a la constitucionalidad del artículo transitorio y no fue desechada sino hasta noviembre del mismo año por el pleno.

La insularidad de la institución no ha llegado al grado de que la Corte pierda sus facultades de armar, pedir y administrar su presupuesto de manera autónoma. No obstante, hubo de reducir los sueldos al interior de la SCJN y disminuir su presupuesto, en respuesta a un discurso de ataque que la señalaba como el poder más costoso del país y con funcionarios con ingresos excesivos, ante la iniciativa del presidente de reducir su propio ingreso y frente a las amenazas de bajar los sueldos de otros funcionarios públicos (*Expansión Política*, 2018). En cuanto al espectro de competencias del Poder Judicial Federal, aún no ha sido reducido; no obstante, la intención de hacerlo en su poder de revisión constitucional es clara. El 13 de septiembre de 2022, la diputada Reyna Ascencio Ortega, de Morena, presentó una iniciativa de reforma al artículo 105 constitucional para impedir que la SCJN invalide normas constitucionales o realice interpretaciones que restrinjan su validez (Martínez y Salazar, 2022). La argumentación que sustentaba va en línea con los postulados utilizados del

constitucionalismo populista en el sentido de cuestionar la legitimidad democrática de la justicia constitucional y del control constitucional de la ley porque anula la voluntad del poder electo. Pero la argumentación hace eco también de la justificación que dieron los mismos ministros de la SCJN sólo unos días antes al resolver sobre la constitucionalidad del artículo 19 de la Constitución, que mandata la prisión preventiva oficiosa para la comisión de 16 delitos federales. Los ministros que con sus votos detuvieron el proyecto del ministro Luis María Aguilar, que proponía eliminarla por ser contraria a los derechos humanos y los tratados internacionales signados por México en la materia, arguyeron que la SCJN no debía excederse en sus funciones y eliminar o demeritar un precepto constitucional, que la SCJN sólo debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de leyes secundarias (Fuentes, 2022). Tanto la resolución en contra de eliminar la prisión preventiva oficiosa como la iniciativa de reformar la Constitución para limitar el poder de revisión constitucional de la Corte hacen un uso parcial o abusivo de los principios democráticos. Se refieren a la legitimidad democrática superior del poder electo sobre la justicia constitucional, pero no a lo democrático del poder de revisión constitucional como mecanismo contramayoritario de las democracias. Tampoco se refieren a la no finalidad absoluta de las decisiones de la SCJN, que en el caso mexicano muestra un modelo fluido que permite las reformas al texto constitucional. Aun cuando se pudiera clasificar el poder de revisión constitucional como concentrado y final, la historia de nuestra Constitución, que ha tenido más de setecientas reformas, da cuenta de la no finalidad de las decisiones judiciales.

Por lo expuesto, es posible afirmar que las salvaguardas siguen en pie, pero la independencia judicial ha sido mermada ya en dos de sus componentes fundamentales y el poder de revisión constitucional, que es la facultad principal mediante la cual el Poder Judicial ejerce el balance entre poderes, está siendo amenazada. En relación con la segunda forma de estimar la independencia judicial mediante sus fallos, observando si los jueces son capaces de detener iniciativas importantes si les parecen

anticonstitucionales o las evaden, o ceden en casos emblemáticos para el Ejecutivo, en México es posible también encontrar señales de erosión.

Si bien la SCJN ha detenido iniciativas importantes que el partido gobernante pasó con el apoyo de su mayoría legislativa,<sup>[7]</sup> el presidente ha logrado fallos favorables emblemáticos; entre éstos, quizá el más destacable por lo que revela para el interés de este trabajo, la constitucionalidad de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE). Este caso muestra con gran nitidez no sólo la indebida intromisión del Poder Ejecutivo sobre el trabajo del Poder Judicial, sino la presión abierta del presidente López Obrador sobre los ministros. En los días previos a la deliberación en el pleno de la SCJN, el presidente declaró cosas como “conseguimos a cuatro ministros, aunque se realizaron entrevistas al resto de los integrantes” (Guerrero y Baranda, 2022), y “no me vayan a salir con ese cuento de que la ley es la ley” (Guerrero, 2022), que dan muestra no sólo de su baja valoración de la división de poderes, de la independencia de los jueces y de la Constitución. La visita del secretario de Gobernación, Adán Augusto López, a los ministros en la sede de la SCJN el día previo a la deliberación del caso siembra, además, sospechas sobre el uso de otros mecanismos de presión o coerción, como la amenaza, el soborno o el chantaje.

El caso de la Ley de la Industria Eléctrica también abonó a confirmar la lealtad del presidente de la SCJN, Arturo Zaldívar, al presidente de la República. La demanda de anticonstitucionalidad fue presentada por legisladores de los partidos de oposición por violar el derecho a un medio ambiente sano y el principio constitucional de competencia económica. De acuerdo con el artículo 105 de la Constitución, para declarar la inconstitucionalidad se requieren ocho de once votos, sin importar los razonamientos detrás de las decisiones de los ministros. Seis de los ministros consideraron que se violaba tanto el derecho a un medio ambiente sano como el principio de competencia económica, uno más consideró que se violaba el primero y otro más que se violaba el segundo. Entonces, en una forma de conteo sin precedente, el ministro presidente Arturo Zaldívar

contó siete votos para una reclamación de anticonstitucionalidad y siete para la otra, y al no juntarse los ocho votos dio como resultado un fallo a favor de la constitucionalidad. Algunos ministros se inconformaron con la forma del conteo, incluso el ministro Luis María Aguilar lo manifestó, pero el presidente de la SCJN no enmendó. El presidente de la República consideró la decisión de la Corte como histórica y patriota (Velasco-Rivera, 2022) y el ministro Zaldívar todavía agregó que “la Constitución no le prohíbe al presidente a instruir lo que no está en la Constitución”, ignorando el principio de que son los ciudadanos los que pueden hacer todo aquello que no está prohibido y el Estado no puede hacer nada para lo que no está facultado (Jauregui, 2022).

Aunque Velasco-Rivera (2022) señala bien que no es posible catalogar este caso como constitucionalismo abusivo, de acuerdo con las definiciones de Dixon y Landau (2021), porque no atenta directamente contra las instituciones que son corazón de la democracia, sí muestra una intención abusiva de parte tanto del presidente de la República como del presidente de la SCJN para torcer los mecanismos democráticos a su favor y utilizar la legitimidad de la Corte y del poder de revisión constitucional en forma abusiva.

El fallo favorable a la Ley de la Industria Eléctrica es quizá uno de los logros más importantes del presidente sobre la Corte. Le ha servido no sólo para avalar su política energética a favor de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y los monopolios estatales, y como rechazo a los generadores de energías limpias, sino como muestra de que sus decisiones no requieren apoyo de los partidos de oposición porque al final contarán con el aval del Poder Judicial. Al anunciar que no enviaría una iniciativa de reforma constitucional para subordinar a la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional (en lugar de a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, como estaba anteriormente, por el carácter civil de sus labores), sino un acuerdo presidencial (decreto), dijo jactanciosamente que correría la misma suerte que la Ley de la Industria Eléctrica,

refiriéndose a que sus adversarios habían impugnado la constitucionalidad de su iniciativa y la SCJN la había avalado. Finalmente, el caso de esta ley mostró que el presidente de la República tenía la fórmula casi completa para controlar las decisiones de la Corte y que con ayuda del presidente de la SCJN lo podía lograr.

Otra señal de victoria para el presidente por sobre el balance entre poderes ha sido la forma en que ha evadido el otro control de constitucionalidad fundamental que tiene el Poder Judicial mexicano: el juicio de amparo. A lo largo del sexenio, distintos jueces han concedido amparos a los afectados por actos de autoridad del gobierno del presidente López Obrador. A través de este mecanismo de control constitucional, muchos ciudadanos, funcionarios públicos y empresas han obtenido fallos favorables y restituciones económicas por violaciones a múltiples contratos y compromisos que el gobierno había asumido con anterioridad a través de amparos extendidos por jueces federales. Entre los más notables están los concedidos a empresas con motivo de las afectaciones a sus contratos para generación y venta de energía eléctrica y los extendidos a las comunidades afectadas por el proyecto del presidente conocido como el Tren Maya. Al verse frente a los amparos definitivos a favor de las empresas generadoras de energía eléctrica, el presidente optó, en primera instancia, por una campaña de desprestigio y persecución personal a los jueces (*Reforma*, 2022), y posteriormente recurrió a los “acuerdos” o decretos para evitar lo mandado. Lo mismo hizo con los amparos concedidos a los afectados por el Tren Maya. Publicó un acuerdo declarando el proyecto de seguridad nacional (*Diario Oficial de la Federación*, 2021) y con eso buscó evadir los fallos de los jueces (AMLO, 2022).

En cuanto al tercer elemento para estimar la independencia judicial, todavía no se sabe cuánta credibilidad y legitimidad ha perdido la Corte por haber cedido en casos importantes. El ministro presidente Arturo Zaldívar sí fue muy atacado en los medios por su cercanía y sensibilidad a los intereses políticos del presidente y los ministros nombrados en el sexenio

son observados con extrema cautela también. No obstante, la SCJN sigue siendo vista por los medios y la ciudadanía[8] como la última defensa en todos los conflictos de política pública en el país. Todavía se aguardan sus fallos con atención en casos importantes.

El “aseguramiento” de la independencia judicial y el poder de revisión constitucional instalados en México con la histórica reforma de 1994 han sobrevivido, lo cual confirmaría los planteamientos de Dixon y Ginsburg (2018), por haber sido establecidos por más de una fuerza política: el PRI y el PAN. En México, hoy ya no se trata del aseguramiento de una élite saliente que sabe que perderá la siguiente elección, sino de un régimen democrático que creó instituciones para limitar el uso arbitrario del poder. Ambos partidos, e incluso otros de oposición, como el Partido de la Revolución Democrática (PRD), aún parecen dispuestos a defenderlo. Los partidos de oposición no tienen votos suficientes para detener iniciativas en la Cámara de Diputados, pero sí en el Senado, donde PRI, PAN y PRD hicieron un acuerdo para frenar los excesos del partido gobernante, como mostraron en el caso de la reforma energética (Pérez, 2022). No obstante, en septiembre de 2022, el gobierno logró convencer a algunos senadores, incluyendo al presidente del PRI, para que votaran en sentido contrario al pacto de la oposición y en favor de la iniciativa para mantener a la Guardia Nacional en funciones de seguridad hasta el 2028 (García, 2022). En una votación muy cerrada, relacionada con el tema quizá más controvertido de esta administración, la militarización, el presidente logró dividir a la oposición en el Senado.

Es difícil evaluar si la SCJN está siguiendo la estrategia de ser cautelosa en sus fallos en el sentido *double-sided* que señalan Dixon y Ginsburg (2018) y así tener credibilidad en el sentido de que sus fallos no se puedan anticipar como siempre favorables al gobierno o de obstaculizarlo consistentemente.

Es difícil evaluar si la Corte ha seguido una estrategia ambigua o de fallos a favor y en contra del Ejecutivo como defensa al estilo de lo que

plantean Dixon y Ginsburg (2018). Para decirlo habría que observar casos políticamente significativos que indicaran ambigüedad y complementarlos con entrevistas para saber si hay, o si hubo en algún momento, una estrategia institucional deliberada. Hasta ahora, la única señal de una estrategia ambigua de sobrevivencia por parte de la SCJN es la decisión de avalar la constitucionalidad de la consulta para enjuiciar a los ex presidentes, que para muchos no cumplía con lo establecido en la Constitución para este tipo de ejercicios y que algunos expertos consideraron una acción estratégica de Zaldívar para no confrontarse con el Ejecutivo. Lo que en principio pareció una decisión ambigua de la Corte, acabó siendo ridícula cuando hubo que proponer la redacción de la pregunta (véase la nota 3).

En cuanto a si hay en México señales de que el gobierno esté intentando “tomar prestada la legitimidad del Poder Judicial” para atacar el corazón de la democracia electoral en el sentido del *abusive constitutionalism*, el discurso presidencial deja pocas dudas en cuanto a la intención de ejercer control sobre la Corte cuando declara haber conseguido ministros (Guerrero, 2022) o los amenaza para que no pongan la ley como pretexto para votar contra sus intereses (Jiménez y Martínez, 2022) o declara haberse equivocado con sus nominados. La iniciativa para reducir el poder de revisión constitucional es también un intento claro, en tanto que pretende conservar la figura y, por lo tanto, la legitimidad que da su utilización, pero restarle poder a la Corte en el ejercicio de esta facultad.

Por su parte, la Corte ha comenzado también a convertirse en un facilitador del desmantelamiento de las instituciones democráticas. Siguiendo a Dixon y Landau (2021), quizá los fallos en los que hay señales de que la SCJN dejó de ser un dique para convertirse en un facilitador de la erosión democrática sean la votación avalando la constitucionalidad de la Ley de la Industria Eléctrica, en la que todavía caben dudas por el mañoso conteo del presidente, que pudo haber sorprendido a los ministros, y la prisión preventiva oficiosa, con la que no sólo se ignoran los derechos

humanos y los tratados internacionales que México ha signado, sino que avala con su argumentación una futura reducción del poder de revisión constitucional de la Corte.[9] Quizá al inicio de la administración no, porque la presión del Ejecutivo hacia el Poder Judicial estaba enfocada en su ministro presidente y en los ataques a jueces federales por los amparos desfavorables, en los sueldos y el presupuesto de la SCJN, etc. El presidente podía con sus mayorías legislativas promover sus iniciativas. No obstante, a partir de que Morena perdió la mayoría en el Senado en el 2021[10] y al menos tendrá que conseguir los votos de otros partidos para lograrla, la Corte ha estado sometida a mayores presiones que la están llevando a transitar de un rol aquiescente en la destrucción institucional a uno coadyuvante.

Aún no sucede que la SCJN, integrada por cuatro de once jueces leales al Ejecutivo y presidida por un ministro claramente sensible a su voluntad, participe activamente en la deconstrucción de las instituciones base de la democracia. No obstante, sería difícil pensar que ese momento está demasiado lejos. La iniciativa de reforma al artículo 105 constitucional y las argumentaciones de una mayoría de ministros en el caso de la prisión preventiva oficiosa son quizá el preámbulo para controlar al Poder Judicial y aprobar e implementar la reforma electoral que pretende disminuir significativamente el poder del Instituto Nacional Electoral y sus contrapartes estatales en la organización y vigilancia de los procesos electorales y lograr la militarización de la Guardia Nacional, recientemente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de septiembre de 2022; son señales claras de erosión de las instituciones democráticas en las que la SCJN no está jugando el papel de contención, sino uno ambiguo o de franca colaboración.

## CONCLUSIONES

Este análisis encuentra que si bien las salvaguardas a la independencia judicial y al poder de revisión constitucional no han sufrido cambios en el texto constitucional en lo que va de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador hasta octubre de 2022 —es decir, que el partido gobernante, no obstante haber tenido control de la mayoría suficiente durante los primeros tres años en ambas cámaras, no modificó la Constitución en detrimento del Poder Judicial—, sí lo intentó al menos una vez, con la iniciativa para extender los términos de los ministros del Consejo de la Judicatura Federal y, por lo tanto, de su presidente y presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar. El intento no prosperó, pero existió, y el rechazo del presidente de la SCJN y del pleno a la iniciativa tardó suficiente tiempo como para dejar claro el mensaje de que el presidente de la República podría someter a la Corte y que el presidente de ésta no tenía el poder suficiente para enfrentársele o no estaba dispuesto a hacerlo.

Sin embargo, el partido gobernante sí aprovechó su condición de gobierno unificado para aprobar los nombramientos de los ministros que el presidente de la República propuso y prefirió para integrarse a la Corte y forzó la renuncia de un ministro mediante una acusación de corrupción. Esto le generó al Ejecutivo la oportunidad de un nombramiento adicional. El capital político del partido gobernante en sus primeros tres años también alcanzó para que la SCJN redujera voluntariamente sus sueldos y presupuesto, en un gesto anticipado frente a las amenazas del presidente de bajar los sueldos de todos los funcionarios públicos, incluso el suyo, y ante las reducciones en el presupuesto de secretarías y órganos desconcentrados.

Tras la elección intermedia, y ante el nuevo escenario de control político en la Cámara de Diputados, pero no en la de Senadores, el partido gobernante comenzó una nueva estrategia, comparable con la que Dixon y Landau (2021) identifican como *pack and curve* en otros casos de erosión democrática, que consiste en rellenar primero las cortes con aliados y después “torcer” voluntaria o forzosamente a los jueces a fallar a favor de sus

iniciativas, incluso si van en contra de la Constitución o de sus convicciones para la interpretación de la ley. Si bien todavía no hay un fallo que pueda identificarse claramente como *abusive borrowing*, en el sentido de atacar un precepto central de la democracia, sí hay ya señales de que la Corte ha pasado de ser sólo espectadora del abuso de la democracia constitucional a ser herramienta para la erosión de las instituciones democráticas. Los fallos con motivo de la Ley de la Industria Eléctrica y de la prisión preventiva oficiosa dan señales iniciales pero claras del sentido que en adelante pudieran tener sus decisiones. Adicionalmente, en noviembre de 2022, con el relevo en la presidencia de la SCJN, el Ejecutivo[11] podría influir sobre ese nombramiento para que recayera en alguien afín a su proyecto. La presión para los fallos favorables aumentará tanto si logra influir sobre esa designación como si no lo hace, dada la altísima importancia política que tienen la reforma electoral propuesta y los decretos presidenciales hasta ahora en los temas de energía y del Tren Maya.

No obstante, en el caso mexicano también hay condiciones que de acuerdo con las nociones avanzadas por la literatura pudieran hacer fallar el avance autocratizador. En primer lugar, la independencia judicial *de jure* está todavía intacta en el texto constitucional y el Poder Judicial no ha perdido su poder de revisión constitucional. Su existencia *de jure* no implica necesariamente su uso, pero si desaparecen se va con ellas la mera posibilidad. En segundo lugar, el Poder Judicial mexicano está librado de los fallos en materia electoral desde la famosa “doctrina Vallarta”, por lo cual la batalla en los tribunales de la delicada elección del 2024 podría no necesariamente dañar a la SCJN y contener los estragos en el Tribunal Federal Electoral. En México, el Poder Ejecutivo no ha ignorado al Poder Judicial del todo, lo cual constituiría el tercer elemento que pudiera hacer fallar la estrategia autocratizante, y aunque no es posible saber si la SCJN tiene una estrategia de fallos a favor y en contra del Ejecutivo como estrategia de defensa y sobrevivencia, ha habido fallos en ambos sentidos en casos visiblemente importantes para el Ejecutivo. Y finalmente, los

ministros propuestos por el presidente no necesariamente han votado siempre a su favor. Hay todavía una posibilidad de que la estrategia *pack and curve* no funcione.

## REFERENCIAS

AMLO (2022). “Presidente garantiza continuidad del Tren Maya; declararlo obra de seguridad nacional ayudará a cuidar recursos, afirma” [en línea]. Disponible en <<https://lopezobrador.org.mx/2022/07/25/presidente-garantiza-continuidad-del-tren-maya-declararlo-obra-de-seguridad-nacional-ayudara-a-cuidar-recursos-afirma/>>.

Blanco, Uriel (2020). “Suprema Corte propone nueva pregunta para la consulta de juicio a ex presidentes”. *El Financiero*, 1 de octubre [en línea]. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/suprema-corte-propone-nueva-pregunta-para-la-consulta-de-juicio-a-expresidentes/>>.

Cervantes, Óscar, y Rivelino Rueda (2018). “AMLO califica como alcahuetes y maiceados a los ministros de la SCJN”. *El Financiero*, 7 de febrero [en línea]. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/amlo-califica-como-alcahuetes-y-maiceados-a-ministros-de-la-scn/>>.

Clark, Davis S. (1975). “Judicial protection of the Constitution in Latin America”. *Hastings Constitutional Law Quarterly* 2 (2): 405-442.

*Diario Oficial de la Federación* (2021). “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”, 22 de noviembre [en línea]. Disponible en

<[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5635985&yfecha=22/11/2021#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&yfecha=22/11/2021#gsc.tab=0)>.

Dixon, Rosalind (2019). “The forms, functions, and varieties of weak(ened) judicial review”. *International Journal of Constitutional Law* 17 (4): 904-930.

Dixon, Rosalind, y Tom Ginsburg (2018). “The forms and limits of constitutions and political insurance”. *International Journal of Constitutional Law* 15 (4): 988-1012.

Dixon, Rosalind, y David Landau (2021). *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

*El Financiero* (2019). “Con renuncia de Medina Mora, serán 4 los ministros propuestos por AMLO”, 3 de octubre [en línea]. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/con-renuncia-de-medina-mora-suben-a-4-los-ministros-propuestos-por-amlo/>>.

*Expansión Política* (2018). “AMLO promete, otra vez, bajar sueldos a funcionarios federales”, 24 de mayo [en línea]. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/05/24/amlo-promete-otra-vez-bajar-sueldos-a-funcionarios-federales>>.

Finkel, Jodi S. (2008). *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru and Mexico in the 1990s*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Fuentes, Víctor (2022). “Se dobla corte y no elimina prisión preventiva”. *Reforma*, 7 de septiembre [en línea]. Disponible en <[https://www.reforma.com/se-dobla-la-corte-y-no-elimina-prision-preventiva/gr/ar2465947?md5=5d94d2acdf084aa1d3ed6a5d0f4bf68dyta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efeyutm\\_source=whatsappyutm\\_medium=socialyutm\\_campaign=promocion\\_suscriptor](https://www.reforma.com/se-dobla-la-corte-y-no-elimina-prision-preventiva/gr/ar2465947?md5=5d94d2acdf084aa1d3ed6a5d0f4bf68dyta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efeyutm_source=whatsappyutm_medium=socialyutm_campaign=promocion_suscriptor)>.

- Galván, Melisa (2021). “La Corte declara inconstitucional la ampliación de mandato de Zaldívar”. *Expansión*, 16 de noviembre [en línea]. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/mexico/2021/11/16/corte-declara-inconstitucional-ampliacion-mandato-Zaldívar>>.
- García, Jacobo (2022). “Morena doblega al PRI en el Senado y blindo al ejército en las calles hasta el 2028”. *El País*, 4 de octubre [en línea]. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2022-10-05/morena-doblega-al-pri-en-el-senado-y-blindo-al-ejercito-en-las-calles-hasta-2028.html>>.
- Ginsburg, Tom (2003). *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- González Casanova, Pablo (1970). *La democracia en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero, Claudia (2022). “Conseguimos 4 ministros, presume AMLO”. *Luces del Siglo*, 14 de abril [en línea]. Disponible en <<https://lucsdelsiglo.com/2022/04/14/conseguimos-4-ministros-presume-amlo-nacional/>>.
- Guerrero, Claudia, y Antonio Baranda (2022). “¿Golpe a la Constitución? Que el Poder Judicial decida”. *Reforma*, 9 de agosto [en línea]. Disponible en <[https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_\\_rval=1yurlredirect=/golpe-a-constitucion-que-poder-judicial-resuelva-amlo/ar2450398](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1yurlredirect=/golpe-a-constitucion-que-poder-judicial-resuelva-amlo/ar2450398)>.
- Hamilton, Alexander (1788). “The Judicial Department”. *Federalist Paper 78*, 28 de mayo de 1788.
- Inclán Oseguera, Silvia (2009). “Judicial reform in Mexico: Political insurance or the search for political legitimacy”. *Political Research Quarterly* 62 (4): 753-766.

- Jiménez, Néstor, y Fabiola Martínez (2022). “No me vengan con ese cuento de que la ley es la ley, dice AMLO a la Corte”. *La Jornada*, 6 de abril [en línea]. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/notas/2022/04/06/politica/no-me-vengan-con-ese-cuento-de-que-la-ley-es-la-ley-dice-amlo-a-la-corte/>>.
- Landau, David, y Rosalind Dixon (2020). “Abusive judicial review: Courts against democracy”. *UC Davis Law Review* 53: 1313-1387.
- Larkins, Christopher M. (1996). “Judicial independence and democratization: A theoretical and conceptual analysis”. *The American Journal of Comparative Law* 44 (4): 605-626.
- Lastiri, Diana (2022). “¿Qué fragmentos de leyes de AMLO ha eliminado la Suprema Corte tras impugnaciones?” *El Universal*, 15 de abril [en línea]. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/que-fragmentos-de-leyes-de-amlo-ha-eliminado-la-suprema-corte-tras-impugnaciones>>.
- Linz, Juan J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Magaloni, Beatriz (2008). “Enforcing the autocratic political order and the role of courts: The case of Mexico”: En *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, editado por Tom Ginsburg y Tamir Moustafa, 180-206. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marcial Pérez, David (2021). “Zaldívar: un juez atrapado en la guerra ideológica de López Obrador”. *El País*, 23 de abril de 2021 [en línea]. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2021-04-24/Zaldívar-un-juez-atrapado-en-la-guerra-ideologica-de-lopez-obrador.html>>.
- Martínez, Martha, y Claudia Salazar (2022). “Buscan en Morena que Corte anule normas de Constitución”. *Reforma*, 13 de septiembre [en línea]. Disponible en <<https://www.reforma.com/proponen-prohibir-a-scjn-invalidar-normas-constitucionales/gr/ar2469838?md5=e3b0b44aa91239505e6866e186f71d91yta=0dfdbac11765226904c>>.

16cb9ad1b2efeyutm\_source=whatsappyutm\_medium=socialyutm\_campaign=promocion\_suscriptor>.

Merkel, Wolfgang, y Anna Lührmann (2021). “Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges”. *Democratization* 28 (5): 867-884.

Moreno, Alejandro (2023). “¿Hubo ‘efecto AMLO’? Confianza en Suprema Corte cae en febrero, según encuesta EF”. *El Financiero*, 2 de marzo [en línea]. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/03/02/suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion-confianza-ciudadana-cae-en-febrero-encuesta-ef/>>.

Moustafa, Tamir, y Tom Ginsburg (2008). “Introduction”. En *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, editado por Tom Ginsburg and Tamir Moustafa, 180-206. Cambridge: Cambridge University Press.

Pérez, Maritza (2022). “Oposición frena reforma eléctrica”. *El Economista*, 18 de abril [en línea]. Disponible en <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Oposicion-frena-la-reforma-electrica-20220418-0013.html>>.

Ramseyer, Mark (1994). “The puzzling (in)dependence of courts: A comparative approach”. *The Journal of Legal Studies* 23 (2): 721-747.

Raziel, Zedrik (2020). “Crónica desde Palacio: Las frases y ausencias que marcaron el segundo informe de AMLO”. *Animal Político*, 1 de septiembre [en línea]. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2020/09/amlo-cronica-informe-palacio-frases-ausencias/>>.

*Reforma* (2022). “Ataca AMLO a jueces contrarios a sus proyectos y estrategias”. *Reforma*, 20 de julio [en línea]. Disponible en <[https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_\\_rval=1yurlredirect=https://www.reforma.com/ataca-amlo-a-](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1yurlredirect=https://www.reforma.com/ataca-amlo-a-)

jueces-contrarios-a-sus-proyectos-y-estrategias/ar2439609?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-->.

- Ríos Figueroa, Julio, y Andrea Pozas-Loyo (2010). “Enacting constitutionalism: The origins of independent judicial institutions in Latin America”. *Comparative Politics* 42 (3): 293-311.
- Saavedra Herrera, Camilo (2020). “Las llaves de la Suprema Corte: fragmentación política y litigio constitucional en México”. *Revista Mexicana de Sociología* 82 (2): 429-460.
- Schwarz, Carl E. (1973). “Judges under the shadow: Judicial independence in the United States and Mexico”. *California Western International Law Journal* 3 (2): 260-332.
- Velasco-Rivera, Mariana (2022). “When judges threaten constitutional governance: Evidence from Mexico”. *ICONnect. Blog of the International Journal of Constitutional Law* [en línea]. Disponible en <<http://www.iconnectblog.com/2022/06/when-judges-threaten-constitutional-governance-evidence-from-mexico/>>.
- Villa y Caña, Pedro, y Alberto Morales (2022). “Me equivoqué en mis propuestas de ministros de la Corte: AMLO; ‘se olvidaron de la transformación’”. *El Universal*, 2 de septiembre [en línea]. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-me-equivoque-en-mis-propuestas-de-ministros-de-la-corte-se-olvidaron-de-la-transformacion/>>.
- Woods, Patricia J., y Lisa Hilbink (2009). “Comparative sources of judicial empowerment: Ideas and interests”. *Political Research Quarterly* 62 (4): 745-752.

## [Notas]

---

- [1] Véase Dixon (2019) sobre cómo los poderes judiciales independientes, y en particular el poder de revisión constitucional en su concepción clásica de la democracia liberal, están siendo cuestionados en su idoneidad para un sistema democrático desde el constitucionalismo político o popular en favor de un poder de revisión constitucional alternativo, y desde el constitucionalismo populista, que abreva y ajusta la argumentación del primero en favor de un poder de revisión constitucional debilitado.
- [2] Véase Lastiri (2022) para un recuento del periódico *El Universal* a abril de 2022 de los fragmentos de ley con los que la SCJN ha revertido por la vía del poder de revisión constitucional al menos ocho iniciativas presidenciales aprobadas por el Legislativo con mayoría conformada por el partido Morena y sus aliados entre 2018 y 2021. Señala que se encontraban en ese momento en proceso de revisión de otras reformas e incluso proyectos presidenciales que han sido suspendidos por la vía de juicios de amparo concedidos por jueces de distrito en primera instancia y confirmados posteriormente en sentencias definitivas, como los permisos para operar de las empresas generadoras de energía limpia y tramos del Tren Maya.
- [3] En un intento por dotar a la consulta de una pregunta constitucionalmente aceptable, la SCJN aprobó este texto: “¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”
- [4] El constitucionalismo populista es un discurso que propone como verdaderamente democrática no sólo una forma de poder de revisión constitucional débil o debilitado, sino la subordinación del Poder Judicial, de sus fallos, e incluso de las leyes a la voluntad de las mayorías, expresada en el Poder Legislativo, o directamente en el pueblo soberano.
- [5] En sus ataques al Poder Judicial, el entonces candidato a la presidencia no sólo les recriminaba salarios inexplicablemente altos, sino que los llamó “maicados” y “alcahuetes” de “la mafia del poder”; en otras palabras, cómplices vendidos de intereses mezquinos.

- [6] Juan Luis González Alcántara Carrancá ingresó en enero de 2019; Yasmín Esquivel Mossa, esposa del empresario José María Rioboó, uno de los principales asesores de la presidencia, fue nombrada por el Senado el 12 de marzo de 2019, en relevo de la ministra Margarita Luna Ramos; Margarita Ríos-Farjat fue designada en sustitución del ministro Eduardo Medina Mora, que renunció el 3 de octubre de 2019, y Loretta Ortiz Ahlf en relevo del ministro José Fernando Franco Gonzáles Salas en 2021.
- [7] De acuerdo con el recuento de Lastiri (2022) a abril de 2022, los fragmentos de leyes detenidos por la SCJN incluían la reforma educativa (en relación con indígenas y discapacitados, por falta de consulta pública), la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (invalidó la reserva automática de información de las bases de datos del Sistema Nacional de Información), la Ley Nacional del Uso de la Fuerza (eliminaron el nivel de fuerza epiletal, que era el previo a la fuerza letal y permitía a las fuerzas del orden público el uso de armas de fuego para neutralizar agresores), la Ley Nacional de Extinción de Dominio (esa figura solamente procede sobre bienes que fueron obtenidos con recursos ilícitos; es decir, que la autoridad no puede extinguir el dominio de bienes cuyo origen esté en investigación), la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (extender el periodo de consejeros del Consejo de la Judicatura Federal y, por ende, del presidente de la SCJN), la Ley Federal de Austeridad Republicana (eliminación del candado de diez años impuesto a los funcionarios públicos para trabajar en la iniciativa privada).
- [8] Moreno (2023) señala que el ciudadano tiene ligeramente más confianza en la SCJN (52%) que en el Ejecutivo (51%) y en el Legislativo (37%). Muestra que la confianza ciudadana en la SCJN ha oscilado entre 60% y 51% desde 2021.
- [9] La SCJN no derogó la prisión preventiva oficiosa, aprobada como parte de la estrategia de seguridad nacional. Los ministros que votaron por conservarla arguyeron no poder eliminar normas de la Constitución, sino sólo fallar sobre la constitucionalidad de las leyes.
- [10] Tras la elección intermedia, Morena cuenta con sesenta de 128 senadores.
- [11] Arturo Zaldívar concluyó su periodo como presidente en noviembre de 2022 y saldrá de la SCJN en diciembre de 2024.

# La resiliencia del sistema electoral mexicano

Leonardo Valdés Zurita

---

[ [Regresar al contenido](#) ]

El concepto de *resiliencia* se acuñó a partir de la literatura preocupada por la erosión de la democracia que se ha percibido en diversos países durante los últimos años. Esta erosión ha sido caracterizada de diversas maneras: *recesión democrática* (Diamond, 2015), *colapso y regresión* (Tomini y Wagemann, 2018), *autocratización* (Lührmann y Lindberg, 2019) y *retroceso* (Waldner y Lust, 2018). En México, José del Tronco y Alejandro Monsiváis-Carrillo han caracterizado a este proceso como *erosión democrática* (2020).

En algunas democracias, consolidadas o no, uno de los primeros síntomas de la erosión democrática es el reforzamiento del Poder Ejecutivo. En los regímenes presidenciales se observa que los presidentes tienden a controlar la competencia por el poder político, a obstaculizar el funcionamiento de las instancias autónomas y a limitar los mecanismos de rendición de cuentas (Bermeo, 2016).

Se ha observado, por otro lado, que en algunas situaciones se ha logrado interrumpir y/o atenuar la autocratización a partir de cierta resiliencia democrática (Lührmann, 2021). Las fuentes de resiliencia se han ubicado en la capacidad institucional de los poderes Legislativo y Judicial para contener la concentración de poder en el Ejecutivo; en la historia política de cada país; en la institucionalización de los partidos políticos; en las reglas formales para la lucha por el poder y en su aplicación; en el contexto económico y, en sentido amplio, en la socialización cívica de amplios segmentos de la población (Boese *et al.*, 2021; Merkel y Lührmann, 2021).

La resiliencia del sistema electoral mexicano no ha sido estudiada hasta ahora. ¿Por qué? Quizá por dos razones. En primer lugar, no existe un consenso académico sólido sobre el inicio, el desarrollo y el fin del proceso de cambio político que se ha vivido en México durante las últimas décadas y que por economía del lenguaje llamamos “transición a la democracia”.[1] Además, lo que se puede denominar *nuevo sistema electoral mexicano*[2] no ha sido objeto de investigaciones comparadas, que es el campo analítico en el que surgió el análisis de la erosión democrática y de la resiliencia ante este proceso.

Este trabajo intenta mostrar dos cosas. En primer lugar, que sin que así se haya querido el proceso de cambio político en México dotó de cierta capacidad de resiliencia al sistema electoral para enfrentar momentos y situaciones críticas; en segundo lugar, que en México se ha iniciado un proceso de erosión democrática y que su sistema electoral ha sido objeto de un ataque autocrático.

## **EL PAPEL DE LAS REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES EN EL CAMBIO POLÍTICO**

El cambio político que permitió dejar atrás al sistema de partido hegemónico y establecer otro plural y competitivo incluyó la construcción de un complejo y peculiar sistema electoral. Esto se logró por la sucesión de diversas reformas políticas y electorales. Para comprender el cambio político que vivió México a partir de la última década del siglo XX es fundamental entender el tipo de sistema político que se desarrolló a lo largo de ese siglo. La literatura coincide al caracterizar a ese sistema como autoritario, con una relevante dosis de control político y una base social fuertemente corporativizada (Linz, 1975; Sartori, 1980; Rouquié, 1982). Quizá la imagen más precisa de esas características la dibujó don Daniel Cosío Villegas (1972) cuando afirmó que las dos piezas fundamentales del sistema político

mexicano eran una presidencia muy poderosa y un partido político dominante.

Años después de esa brillante caracterización, y a partir de los desarrollos de la investigación comparada, me permití hacer dos precisiones a tal descripción. Primero, el sistema de gobierno presidencial y el sistema de partido estuvieron acompañados y articulados por y con un sistema electoral que inhibía la auténtica competencia por el poder político.[3] Segundo, siguiendo a Sartori (1980), propuse sustituir la figura del partido dominante por la de partido hegemónico-pragmático (Valdés Zurita, 1993).

El presidencialismo mexicano se afianzó en las facultades constitucionales que tiene a disposición la persona que ocupa el Poder Ejecutivo y en las llamadas facultades metaconstitucionales que durante un largo tiempo tuvo a su disposición (Carpizo, 1979). La jefatura del partido en el poder y el control sobre sus bancadas legislativas permitían al presidente mexicano gobernar sin contrapesos. En ese esquema, la no reelección inmediata de los legisladores fue un ingrediente relevante, pues su futuro dependía de las decisiones presidenciales y partidarias y no de su desempeño legislativo (Nacif, 2001). Por su parte, el partido hegemónico que incluyó en sus bases sociales a grandes contingentes de obreros, campesinos y sectores populares (Garrido, 1982) se enfrentaba en las contiendas electorales a adversarios sumamente débiles.

Finalmente, el sistema electoral estaba controlado por la Secretaría de Gobernación (y las respectivas instancias de los gobiernos locales), a través de la Comisión Federal Electoral, órgano en el que concurrían todos los partidos, pero dominado por el gobierno y su partido. Además, su constitución desconcentrada en las entidades y los distritos electorales estaba conformada por personas identificadas con las estructuras de poder del propio partido gubernamental (Valdés y Piekarewicz, 1990).

Ese sistema político empezó a hacer crisis en la elección presidencial de 1976. Como era su costumbre, dos de los tres partidos de oposición decidieron llevar al candidato del partido hegemónico como propio a través

de la figura de candidatura común, que estaba contemplada por la legislación y no obligaba a la conformación de algún tipo de alianza entre los partidos que postulaban a un mismo candidato. Sólo se requería la aceptación explícita de esa persona. El tercer partido opositor, que durante algún tiempo se había afianzado como la segunda fuerza electoral en el país, cayó en una profunda crisis que le impidió postular candidato presidencial. Se llevó a cabo entonces la elección “ideal” del sistema hegemónico: el candidato del partido en el poder no podía perder, pues no estaba postulado ningún adversario que le pudiera ganar.

Esa elección abrió el camino de las reformas político-electorales, que poco a poco fueron aportando elementos de transformación al sistema político mexicano en su conjunto. Por supuesto que se trató de un proceso complejo en el que intervinieron un sinnúmero de elementos. Se ha enfatizado el papel que jugó la negociación entre las élites políticas para avanzar hacia la constitución de un sistema democrático (Woldenberg, 2012). Pero también se ha resaltado el cambio en las preferencias políticas de los ciudadanos, que fueron fortaleciendo la presencia electoral de las oposiciones (Merino, 2003). Ambos ingredientes, sin duda, estuvieron presentes.

Lo cierto es que en 1988 el partido en el poder sufrió una fractura y empezó la pérdida de su antigua hegemonía. En esa elección presidencial, la lucha por el poder político se agudizó y el sistema electoral hizo crisis. La ruptura se produjo por la insistencia de una corriente política que postulaba un programa de vuelta al nacionalismo revolucionario y a la mayor intervención del Estado en la economía y exigía, además, la realización de un proceso interno democrático para la selección del candidato presidencial. Tras no haber sido satisfechas sus aspiraciones, ese grupo decidió abandonar las filas del partido gubernamental y postuló una candidatura presidencial competitiva en alianza con dos de los viejos partidos de oposición y otro par que había conseguido su registro luego de la reforma que se produjo después de la elección de 1976.

En 1986, dos años antes de la elección presidencial, se promulgó una reforma político-electoral que agregó elementos a la crisis que se produjo en 1988. En primer lugar, ante la inclusión de nuevos partidos legalmente reconocidos, el gobierno y su partido decidieron cambiar la conformación de la Comisión Federal Electoral, para darle mayoría automática a ese partido. Esta dinámica fue uno de los ingredientes que propiciaron que toda la oposición se uniera en el intento de impulsar decisiones que favorecieran la imparcialidad del órgano y la certeza del resultado electoral. Otro elemento fue la fórmula de integración de la Cámara de Diputados. Se incrementó el número de diputaciones electas por representación proporcional de cien a doscientas. Pero, además, se estableció que bajo cierto escenario de resultado electoral su distribución igualaría la proporción de curules del partido más votado a la proporción de votos obtenidos. Así, también, la proporción de representación de las oposiciones, en conjunto, sería equivalente a su proporción de votación.

En ese entonces, a pesar de que se había creado un tribunal de lo contencioso electoral, la calificación de las elecciones empezaba en la Comisión Federal Electoral, que entregaba las constancias de mayoría y hacía la asignación de las diputaciones de representación proporcional, y culminaba en las cámaras, que aplicaban el viejo principio de autocalificación política de cada elección de senadores y diputados. Además, una vez integrada la Cámara de Diputados, se erigía en Colegio Electoral de la elección presidencial.

El conflicto postelectoral empezó la misma noche de la jornada electoral por la aparente “caída” del sistema de recepción de resultados de los cómputos de las casillas propuesto por las oposiciones y aceptado de mala gana por el gobierno y su partido, pero se agudizó en las semanas posteriores con la entrega de las constancias de mayoría a los presuntos diputados, pues las oposiciones decidieron revisar acta por acta los resultados de las casillas de votación, con el objetivo de eliminar aquellas que pudieran mostrar evidentes signos de alteración o fraude. Su objetivo

era evitar que el partido hasta entonces hegemónico tuviera mayoría en la Cámara de Diputados y luego declarar nula la elección presidencial, y convocar a una extraordinaria. Este objetivo no se alcanzó, pero la agudeza del debate trascendió y se generó la percepción social de la existencia de un gran fraude electoral a favor del candidato presidencial del partido gubernamental (Valdés, 1988).

Hasta aquí se puede afirmar que el sistema electoral no contaba con elementos de resiliencia que le permitieran enfrentar la crisis política que se produjo luego de esa elección presidencial. Por este motivo es necesario analizar sus consecuencias. Primero, se debió hacer una nueva reforma político-electoral, que modificó aspectos fundamentales del anterior sistema electoral. En este marco, tres fueron los aspectos más relevantes. En primer lugar, la desaparición de la Comisión Federal Electoral y su sustitución por el Instituto Federal Electoral (IFE), que entre otras cuestiones quedó facultado para integrar un servicio profesional electoral encargado de la organización y ejecución de los procesos electorales con profesionalismo e imparcialidad. En segundo lugar, la creación de un nuevo padrón electoral y la emisión de una nueva credencial para votar; todo esto a partir de un procedimiento técnico vigilado en todas sus etapas por las representaciones de los partidos políticos. En tercer lugar, se dotó a los partidos de prerrogativas económicas que con el tiempo se fueron incrementando y terminaron por otorgarles condiciones de mayor competitividad.

Esta reforma y las que le sucedieron establecieron las bases para que el sistema hegemónico fuese quedando atrás y se le pudiera sustituir por otro plural y competitivo. Además, dotaron al sistema electoral de elementos de resiliencia para enfrentar las situaciones críticas que se presentaron en los años por venir.

## **LAS LÓGICAS DE LAS REFORMAS**

Si se estudia el conjunto de reformas políticas y electorales que se han realizado, se pueden desentrañar las lógicas sistémicas que se han seguido. Desde que se promulgó la Constitución de 1917, se han llevado a cabo 21 reformas político-electorales (Valdés Zurita, 2021). Evidentemente, han sido procesos políticos complejos en los que muy diversos actores han impulsado sus propuestas y han logrado en la negociación que algunas se aprueben y otras no. Los partidos políticos, o, más precisamente, sus dirigencias, los gobiernos y los órganos legislativos han sido esos actores. Por cierto, también ha habido cierta incidencia de la opinión pública, de organizaciones de la sociedad civil y de algunos especialistas en las diversas temáticas.[4]

La revisión precisa de cada reforma, de las propuestas y de lo aprobado, permite hacer un balance del éxito o el fracaso de cada uno de los actores involucrados, pero eso implica un análisis de los árboles y no del bosque. Con la noción de lógica sistémica, lo que propongo es un análisis del amplio y abigarrado conjunto de los procesos seguidos y las normas establecidas, que se han transformado a lo largo del tiempo. Además, es importante reconocer que el contexto en que se negoció, aprobó y aplicó cada reforma incidió sobre esa lógica sistémica.

Con esta perspectiva amplia, se puede afirmar la existencia de dos tendencias a lo largo de todas las reformas electorales. Por un lado, que muchas propuestas y algunos resultados de las negociaciones se centraron en la preocupación por controlar los procesos electorales y sus resultados. Esta tendencia fue dominante durante la etapa del sistema hegemónico y luego de su superación ha seguido presente, aunque con nuevos contenidos. Por otro lado, que en el conjunto de propuestas y acuerdos estuvo siempre presente la preocupación por legitimar los procesos electorales y sus resultados. Esta tendencia no fue dominante durante la etapa hegemónica, pero tuvo mejores resultados en las reformas más recientes. Se puede afirmar, de esta manera, que el control y la legitimidad fueron tesis y antítesis que en algún momento histórico se resolvieron en una síntesis.

El control de los procesos y sus resultados durante la época de la hegemonía tuvo dos pilares fundamentales: el sistema de calificación política de los resultados electorales, que ya referí, y la organización de los procesos, controlados por una instancia gubernamental como la Comisión Federal Electoral. El polo legitimador tuvo algunos logros en esa etapa que no modificaron sustancialmente la conformación ni el funcionamiento del sistema en su conjunto. Entre otros, se puede ubicar en esta tendencia el voto activo y pasivo para las mujeres, de 1953; la creación de los diputados de partido, de 1963; el registro de nuevos partidos, condicionado el resultado de las elecciones y las diputaciones plurinominales, de 1977.

La lógica de férreo control de las elecciones hizo crisis con los comicios de 1988 y los avances del polo legitimador no fueron suficientes para que su resultado fuese creíble para el conjunto de la sociedad. Por este motivo, la reforma de 1989 empezó a construir la síntesis de la vieja contradicción entre control y legitimidad. La creación del IFE, con su Servicio Profesional Electoral, fue el primer paso para la conformación de un nuevo modelo de control de los procesos electorales. La síntesis de la contradicción se alcanzó con la reforma de 1996, cuando el secretario de Gobernación se retiró de la presidencia del Consejo General del IFE y este organismo quedó dotado de plena autonomía. Además, se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial, se le dotó de la facultad plena de calificar las elecciones y desaparecieron los colegios electorales. El control de los procesos electorales dejó de ser gubernamental y político, para pasar a ser profesional y jurisdiccional. Esta reforma incluyó, además, nuevos avances en el polo legitimador. Se dotó a los partidos de un generoso financiamiento público y se avanzó en la elección directa de las autoridades políticas de la capital del país, entre otros elementos. Este polo tuvo un avance muy relevante en la reforma de 2007, cuando se dotó a los partidos de acceso gratuito y equitativo a la radio y la televisión antes y durante las campañas electorales.

Desde entonces, la tendencia legitimadora fue dominante. Los avances en el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía fueron sistemáticos

en cada una de las reformas electorales que se llevaron a cabo hasta el 2014. El polo del control también avanzó. Sobre todo en la reforma que transformó al IFE en Instituto Nacional Electoral (INE) y creó un sistema nacional de organización y control de todos los procesos electorales.

La solución de la contradicción entre control y legitimidad de la época hegemónica no significó que el sistema electoral no requiriera de nuevos ajustes y reformas. Lo que implicó fue que esas adecuaciones se pudieran hacer a partir de una nueva óptica incluyente y no autoritaria. En la hegemonía y en la democracia las preocupaciones por el control y la legitimidad estuvieron presentes en la mente de quienes formaron parte de los diversos actores que intervinieron en las reformas político-electorales. Se expresaron y expusieron en sus discursos y propuestas, a veces mezcladas y otras claramente diferenciadas. La síntesis alcanzada en la reforma de 1996 y desarrollada hasta la de 2014 dotó de resiliencia al sistema electoral mexicano para enfrentar las elecciones críticas que se presentaron durante ese periodo histórico e inmediatamente después.

## **LOS RESULTADOS DEL PROCESO DE CAMBIO POLÍTICO**

Se puede discutir mucho acerca de cuándo empezó y/o terminó la transición democrática en México. Incluso se puede sostener que aún no comienza, o que no ha terminado. Lo cierto es que independientemente de ese debate se puede reconocer que los tres elementos constitutivos del sistema político se han transformado. La Presidencia perdió algunas de sus facultades constitucionales y todas las metaconstitucionales (Salazar Ugarte, 2017). El sistema de partido hegemónico fue sustituido por otro plural y competitivo (Valdés Zurita, 2004). Además, el sistema electoral se ha transformado radicalmente (Valdés Zurita, 2021).

Esta nueva arquitectura sistémica no sólo ha propiciado la alternancia en todos los niveles del poder político, sino que también ha fomentado

nuevos términos de relación entre los diversos componentes del sistema político. Ahora, la ciudadanía tiene más derechos políticos y existen nuevos espacios en los que pueden exigirlos y ejercerlos.

Debe decirse que la larga experiencia de reformas institucionales en materia electoral no hubiera propiciado el cambio político que experimentó el país sin el acompañamiento de otro ingrediente, que no se debe pasar por alto. El sistema hegemónico se desarrolló y consolidó en México por la existencia de una legislación electoral que inhibía la competencia por el poder político en las elecciones, pero también por la alta concentración de las preferencias políticas de la ciudadanía. Ante la debilidad de las oposiciones, el partido hegemónico alcanzaba muy altos niveles de votación y sus éxitos electorales eran arrolladores.

Dos indicadores permiten observar este fenómeno y su evolución antes, durante y después de la llamada transición democrática. El Número Efectivo de Partidos (NEP),<sup>[5]</sup> derivado del índice de concentración desarrollado por Douglas Rae (1967), indica la cantidad de partidos competitivos en cada elección, independientemente del total de opciones que se presenten en esos comicios. El Margen de Victoria (MV),<sup>[6]</sup> derivado del índice de concentración del propio Rae (1967), indica el nivel de competitividad de cada elección.

El cuadro 1 muestra la evolución de estos indicadores.

**Cuadro 1**  
**Competencia y competitividad en elecciones de diputados federales**

Año	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2021
NEP	2.62	3.06	3.61	3.14	4.36	3.59	4.16	4.67	6.07	4.68	5.15
MV	41.6%	23.6%	12.1%	1.4%	0.8%	4.4%	8.9%	6.0%	8.2%	19.5%	15.9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IFE/INE <www.ine.org.mx>. NEP = Número Efectivo de Partidos. MV = Margen de Victoria.

Como se puede observar, la primera elección que organizó el Instituto Federal Electoral arrojó, todavía, indicadores propios del sistema hegemónico: sólo dos partidos competitivos y una muy elevada diferencia entre el primero y segundo lugar en votos. A muchos sorprendió la recuperación del Partido Revolucionario Institucional (PRI), luego de la fractura que sufrió tres años antes. En este punto se debe agregar que esa recuperación también tuvo que ver con el modesto desempeño del partido que surgió luego de la crisis de 1988 y el hecho de que éste y el resto de los partidos que se presentaron con candidatura común en la elección presidencial previa participaron cada uno con sus propios candidatos en esta intermedia.

Se puede afirmar que en 1994 empezó a consolidarse la implantación del pluralismo político, pues aumentó el número de partidos competitivos y se redujo significativamente la diferencia de la votación entre el primero y el segundo lugar. En esa elección, el PRI mantuvo la Presidencia de la República y la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión, pero dejó de ser un partido hegemónico, no sólo por la disminución de su diferencial de votación respecto a la obtenida por la segunda fuerza electoral, sino porque las autoridades electorales demostraron que estaban en condiciones de organizar elecciones equitativas y limpias, ya que las nuevas reglas electorales lo propiciaban. Entonces, aparecieron los primeros signos de resiliencia del sistema electoral mexicano.

Tres años después, cuando el IFE ya había obtenido su total autonomía por la reforma constitucional de 1996, se incrementó un poco el número de partidos competitivos y volvió a reducirse el margen de victoria. Pero, además, el PRI perdió por primera ocasión la mayoría en la Cámara de Diputados. La implantación del pluralismo, sin duda, dio un nuevo paso adelante. Tres años después, en la elección de la primera alternancia presidencial, aunque se ajustó un poco el número de partidos competitivos, la diferencia porcentual de votos entre la primera fuerza y la segunda sufrió un ajuste muy significativo. De hecho, desde entonces y hasta la intermedia

de 2015 el margen de victoria se mantuvo en un dígito, como sucede en la mayoría de los sistemas de partidos competitivos.

Es necesario hacer notar, por otro lado, que la elección de diputados en 2006 fue menos competitiva que en 2000 y 2003, y mucho menos que la presidencial de ese año, que se decidió por una diferencia de 0.56% de los votos. En 2009 se rompió la barrera de cuatro partidos competitivos y se incrementó significativamente el margen de victoria entre el primer lugar y el segundo. De hecho, en el periodo 2000-2015 fue la diferencia porcentual más elevada en este tipo de elecciones.

En la elección de la segunda alternancia, la del 2012, el número de partidos competitivos continuó incrementándose, mientras que la competitividad se ajustó casi tres puntos porcentuales. Es posible que este fenómeno se explique, al menos en parte, por la presencia de coaliciones en la elección presidencial: la conformada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y la que integraron el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC). El fenómeno de las alianzas continuó avanzando luego de la intermedia de 2015. Por cierto, se debe señalar que en los comicios en los que solamente se eligen diputados federales las coaliciones han sido la excepción y no la norma.

En 2018 se produjo, quizá, la cúspide de las tendencias aliancistas en las elecciones mexicanas. En esa elección presidencial, los nueve partidos registrados legalmente conformaron tres coaliciones, cada una integrada por tres partidos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC); Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA), y Morena, Partido del Trabajo (PT) y Partido Encuentro Social (PES). Es posible que una parte de la disminución del número de partidos competitivos se explique justamente por la presencia de las tres grandes alianzas en la elección nacional. La otra parte, quizá la mayor, sin duda se explica por la reconcentración de las

preferencias ciudadanas en esa elección. De eso habla de nueva cuenta la amplia diferencia porcentual en votos entre la primera fuerza electoral y la segunda. Así se produjo un retroceso de más de veinte años en la competitividad de las elecciones mexicanas.

La intermedia de 2021 se comportó, en materia de número de partidos competitivos, como todas sus antecesoras: aumentó el número efectivo de partidos (NEP). Es posible que este aumento respecto a la elección presidencial anterior se explique por el hecho ya señalado del aumento de las coaliciones en las elecciones presidenciales y su disminución en las intermedias. Este fenómeno, por lo visto, incide sobre el alineamiento de las preferencias de la ciudadanía en México. Como se observa, el voto es una manifestación política fluctuante. Estas fluctuaciones se pueden evidenciar a partir del Índice de Volatilidad Total (IVT).[7]

**Cuadro 2**  
**Volatilidad electoral en elecciones de diputados federales**

Años	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2021
IVT	18.0%	13.4%	12.0%	16.5%	16.2%	15.0%	9.4%	17.6%	30.3%	9.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IFE/INE <www.ine.org.mx>. IVT = Índice de Volatilidad Total.

Aplicando esta fórmula, Mainwaring y Zoco (2007) analizaron la volatilidad electoral en 47 países democráticos. Para hacerlo, tomaron en cuenta las elecciones llevadas a cabo desde finales de la segunda guerra mundial y hasta principios del siglo XXI. Encontraron que el contexto político de cada país y de cada elección es muy relevante para entender las razones que llevan a la ciudadanía a cambiar sus preferencias políticas de una elección a otra. Además, a partir de sus resultados se puede calcular la mediana de la volatilidad total en esos países y en esas elecciones. La mediana del IVT resultó igual a 17 puntos porcentuales, por lo que se puede afirmar que en

las democracias consolidadas una volatilidad electoral menor a 17% es moderada y mayor a ese porcentaje es alta.

Como se observa, en México tuvimos una volatilidad electoral moderada durante el periodo 1994-2012 (14.3% en promedio), que se incrementó en 2015 y 2018 y de nuevo se moderó en 2021. Explicar las razones del cambio en las preferencias de la ciudadanía mexicana en cada una de esas elecciones excede, sin duda, los límites de este trabajo. Lo que muestran los datos presentados es que en el proceso de cambio político que ha vivido México desde la última década del siglo XX se integró un sistema de partidos competitivo y que es la ciudadanía la que determina la conformación del sistema de partidos y su competitividad en cada elección.

Sin embargo, para este trabajo es importante mostrar que en las cuatro elecciones presidenciales llevadas a cabo durante ese periodo histórico el sistema electoral mexicano mostró un elevado nivel de resiliencia sistémica. Se puede considerar a esas elecciones como críticas, en el sentido de Key (1953), pues sus resultados fueron producto de modificaciones sustanciales en el comportamiento del electorado. En tres de esas cuatro elecciones se produjo alternancia en la Presidencia de la República. La única en que este fenómeno no se presentó fue en la de 2006. Esa elección puede ser considerada, además, como crítica en otro sentido: puso a prueba la capacidad de respuesta del sistema electoral ante una crisis política que no se presentó en las otras tres elecciones presidenciales del periodo. En los cuatro casos, no obstante, se puede sostener que el sistema electoral mexicano, producto del conjunto de reformas que aquí se han estudiado, mostró suficiente resiliencia para superar tres alternancias presidenciales y una crisis política de gran dimensión.

## **UN ATAQUE AUTORITARIO AL SISTEMA ELECTORAL, EN EL MARCO DE LA EROSIÓN DEMOCRÁTICA**

No obstante, persiste cierto pensamiento autoritario que al parecer desea volver a los términos de relación previos al cambio democrático. Lamentablemente, sus manifestaciones han acompañado la carrera política de quien desde 2018 ocupa la Presidencia de la República. Su incumplimiento de los requisitos para ser jefe de gobierno del entonces Distrito Federal, en el 2000, su desacato a un mandato judicial, en 2005, su no reconocimiento de la derrota electoral, en 2006 y en 2012, han sido el marco para expresar sus ataques al sistema electoral. Esos ataques, sin embargo, no han sido sólo individuales; han creado toda una corriente de opinión entre sus correligionarios y simpatizantes. Un interesante estudio muestra cómo el partidismo impacta las opiniones de las personas, a pesar de que no existan evidencias empíricas que prueben los hechos que sustentan esas opiniones (Castro Cornejo, 2019).

Desde antes, pero muy significativamente cuando esa corriente de opinión llegó al poder, se postula que nuestra democracia es la más cara del mundo y que los órganos que conforman el sistema electoral son sumamente costosos. Ambas afirmaciones son por lo menos debatibles. El “costo” de nuestra democracia está conformado por cuatro elementos centrales: 1. El financiamiento público para los partidos y candidatos, 2. La elaboración y actualización del padrón electoral, junto con la expedición del único documento de identificación que tenemos los y las ciudadanas, que además es gratuito, 3. La organización y ejecución de los procesos electorales y de participación ciudadana, y 4. El contencioso electoral.

Cada uno de estos elementos está normado y se debe ejecutar con objetividad y profesionalismo. Por supuesto, implican costos que deben ser cubiertos por el presupuesto que el Estado les otorga a las autoridades electorales. Se ha reconocido a nivel internacional que este modelo de sistema electoral es eficiente y cuenta con gran prestigio entre los especialistas que realizan observación electoral.<sup>[8]</sup> Por supuesto que no es el mejor del mundo, pero tampoco es cierto que sea el más caro. La mayoría de los organismos de administración electoral no son responsables de

proveer de recursos a los partidos y candidatos, ni de fiscalizar su uso. Tampoco tienen la responsabilidad de elaborar los documentos de identificación de los ciudadanos ni el padrón electoral. Además, las impugnaciones se resuelven en los tribunales regulares y no existen instancias especializadas para otorgar certeza a los resultados electorales. O sea, que de las cuatro funciones centrales que resuelve nuestro sistema electoral, los de otros países se concentran solamente en una: organizar y ejecutar los procesos electorales. Por este motivo, la comparación internacional en materia de costos es, por decir lo menos, falaz.

Si se considera el costo de nuestra democracia en el contexto del Presupuesto de Egresos de la Federación tampoco parece ser muy oneroso. El gasto público aprobado por la Cámara de Diputados para 2022 fue de 7,088,250,300,000 (siete billones ochenta y ocho mil doscientos cincuenta millones trescientos mil pesos). Para financiar ese presupuesto, se reconoció y autorizó un déficit fiscal de 875,570,500,000 (ochocientos setenta y cinco mil quinientos setenta millones quinientos mil pesos). El déficit fiscal es la diferencia entre los ingresos que tendrá durante el año la hacienda pública y el Presupuesto de Egresos de la Federación; o sea, son los recursos que deberá obtener el gobierno vía préstamos para poder financiar su gasto. En el mismo presupuesto, se asignaron al Instituto Nacional Electoral 19,736,593,972 (diecinueve mil setecientos treinta y seis millones quinientos noventa y tres mil novecientos setenta y dos pesos). Al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se le asignaron 2,797,138,000 (dos mil setecientos noventa y siete millones ciento treinta y ocho mil pesos). O sea, que el presupuesto total para nuestra democracia este año ascendió a 22,533,731,972 (veintidós mil quinientos treinta y tres millones setecientos treinta y un mil novecientos setenta y dos pesos). Esto significa que el costo de nuestra democracia equivale a 0.32% del total del presupuesto federal. Si se suprimiera, aliviaría sólo 2.57% del déficit fiscal del año.

**Cuadro 3**  
**Presupuesto de Egresos de la Federación 2022**

A. Total*	7,088,250,300,000.00
B. Déficit fiscal**	875,570,500,000.00
C. Instituto Nacional Electoral*	19,736,593,972.00
D. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*	2,797,138,000.00
E. Suma (C + D)	22,533,731,972.00
	E / A en porcentaje 0.32%
	E / B en porcentaje 2.57%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 2021. \*Anexo 1, p. 30, \*\*Artículo 2º, p. 2.

A pesar de que esos datos son irrefutables, la Presidencia de la República presentó ante la Cámara de Diputados, el 28 de abril de 2022, un proyecto de reforma político-electoral, presuntamente dirigido a disminuir los costos de nuestro sistema electoral. Aquí un fragmento de la exposición de motivos:

Con esta propuesta se busca fortalecer la democracia y garantizar el cumplimiento de la voluntad popular. Las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales deben ser independientes del poder político, de los partidos y de los grupos económicos. En los últimos años, los actos de estas autoridades se han caracterizado, por su falta de apego a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad que son propios de la función electoral. El punto culminante de esta crisis de autoridad fue el papel desempeñado por el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) durante el proceso de revocación de mandato.

Además, un grave problema del sistema político mexicano es el costo de operación que han cobrado sus procesos electorales, supuestamente justificados por su complejidad. En 1999 se asignó un presupuesto de 13,400 millones de pesos, mientras que en 2018 se tuvo un presupuesto de 68,300 millones de pesos, lo que representa un crecimiento de 409% en menos de 20 años.

(...)

La presente iniciativa propone iniciar una nueva etapa electoral para el país. Se plantea transformar la institucionalidad electoral al suprimir al INE y crear en su lugar al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC) como autoridad electoral independiente garantizando los principios rectores de la función electoral, como siempre debió haber sido. De igual forma, se propone fortalecer al TEPJF.

El INEC sería la única autoridad administrativa electoral del país. Sus funciones absorberían las de los órganos públicos locales (OPL), es decir, organizaría la totalidad de los procesos electorales de la república, a nivel nacional, estatal y municipal. Además, se propone que lleve a cabo los ejercicios de democracia directa que prevén la Constitución y las leyes.

(...)

En conclusión, al hacer al INEC una instancia única y verdaderamente nacional con funciones claramente delineadas, se fortalece nuestro sistema democrático, lo que brinda a la ciudadanía y a los partidos políticos mayor certeza jurídica, claridad en los procesos y eficiencia en el desarrollo de funciones. Lo anterior unifica la toma de decisiones en distintos procesos relacionados y garantiza su correcto desarrollo, además se dejarían de erogar cuantiosos recursos que actualmente se gastan en las estructuras de los órganos electorales.

(...)

Además del gigantismo de los órganos electorales locales, hay que agregar la irrelevancia de los tribunales locales en materia electoral: como primera instancia no brindan certeza a los procesos electorales. El Poder Judicial de la Federación resuelve en definitiva casi cualquier acto impugnado de las elecciones locales. Por eso, se propone que el TEPJF absorba las controversias electorales locales del país (López Obrador, 2022: 9-13).

Vale la pena subrayar dos cuestiones contenidas en esta exposición de motivos. En primer lugar, el artero ataque a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales. Evidentemente, al presidente y a su partido no les gustó que tanto el INE como el TEPJF determinaran que él y muchos funcionarios públicos y dirigentes partidistas violaron la legislación al intervenir en la promoción de la revocación de mandato de 2022. Incluso, hubo un fallido intento en la Cámara de Diputados para “legalizar” esas evidentes violaciones. En segundo lugar, está la muy tramposa comparación

del presupuesto asignado al IFE en 1999 y al INE en 2018. Ese ejercicio deja de lado que éstas son cuestiones que hacen inviable tal comparación. El año 1999 no fue electoral, mientras que el 2018 sí lo fue. No se requiere conocimiento especializado para saber que los costos de operación de la autoridad electoral son muy diferentes en año electoral y en año no electoral. Además, entre 1999 y 2018 se realizaron dos reformas político-electorales, en 2007 y 2014, que incrementaron las facultades y responsabilidades del IFE/INE. Por supuesto que esos argumentos no tienen ninguna importancia para el presidente. Su objetivo era demostrar que el sistema electoral es muy caro y por tal motivo es necesario demolerlo y construir uno alternativo.

La propuesta del presidente, que modificaba radicalmente nuestro sistema electoral, pretendía que el Consejo General del INEC fuese integrado por medio de voto popular sobre personas propuestas por la Presidencia de la República, las dos cámaras del Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el apartado A de la fracción V de la propuesta de reforma al artículo 41 de la Constitución se planteaba que cada poder entregase una lista de veinte candidatos para ocupar las siete posiciones de consejeras y consejeros electorales que conformarían el Consejo General del INEC. Las tres listas debían ser paritarias; o sea, conformadas por diez mujeres y diez hombres. La persona titular de la Presidencia de la República entregaría su lista, sin realizar ninguna consulta para su elaboración. Cada una de las cámaras del Congreso entregaría una lista de diez candidaturas (se presume que cinco mujeres y cinco hombres). Estas listas deberían ser aprobadas por las dos terceras partes de quienes estuvieran presentes en la sesión plenaria de cada una de las cámaras. La Corte también entregaría su lista paritaria de candidaturas y, en este caso, la aprobación se debería dar por el voto de ocho de los once miembros del pleno.

Según la propuesta, a partir de las tres listas el INEC organizaría el proceso electoral. Las y los candidatos tendrían derecho a tiempos oficiales

en la radio y la televisión, en términos igualitarios, y participarían en foros de debate organizados por el INEC. Los partidos políticos tendrían prohibido realizar actos de proselitismo a favor o en contra de las candidaturas. Luego de realizado el cómputo de la votación, sería consejera o consejero presidente la persona que hubiese obtenido el mayor número de votos. El cargo se ocuparía por seis años y no habría reelección. La integración del Consejo General se realizaría en agosto del año anterior al de la elección presidencial.

Además de que el procedimiento propuesto implicaba varios pasos atrás del que está vigente, es evidente que se trataba de un intento para que los electos fuesen las personas propuestas por la Presidencia de la República. Serían, sin duda, las más conocidas y es altamente posible que resultasen como las más votadas. Además, se dejaría atrás la renovación escalonada de los órganos electorales a la que se arribó por la reforma del 2007, a partir de la convicción de que resulta prudente conservar la experiencia acumulada en el órgano colegiado con la incorporación sistemática de nuevas experiencias e ideas. El modelo propuesto apuntaba a una situación en la cual el presidente en turno tendría un Consejo General integrado a modo por personas que además desarrollarían su primera experiencia organizando un proceso electoral presidencial: el del sucesor del presidente en funciones.

## **¿ES RESILIENTE EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO?**

Como se ha mostrado en este texto, el largo proceso de cambio político, que implicó la realización de una buena cantidad de reformas electorales y la implantación del pluralismo político en la sociedad mexicana, dotó de resiliencia al sistema electoral. Esto fue producto, en parte, de la forma en que se fue resolviendo la dialéctica entre el control de los procesos y resultados electorales y la legitimidad de esos resultados y de las autoridades electas. Esta resiliencia, que se puede caracterizar como interna, le permitió

al sistema electoral resolver los retos que le pusieron enfrente un gran número de procesos electorales, pero fundamentalmente cuatro elecciones presidenciales críticas. Lo fueron en el sentido mostrado antes, pues implicaron tres alternancias en la principal posición política del país y una crisis política de gran dimensión.

No obstante, es necesario reconocer que la resiliencia interna de un sistema electoral no es suficiente en un contexto de erosión democrática. De esta manera, cuando el sistema electoral es atacado su resiliencia depende de otros factores y actores, que se pueden denominar como *externos*. De eso se ocupan las siguientes páginas.

La reforma constitucional del sistema electoral propuesta por López Obrador se alineó con el polo de control que fue predominante durante la mayor parte del siglo pasado. Pero al presentarse en una situación en la cual la democratización, por lo menos en materia electoral, había avanzado, también se pudo ubicar como un retroceso democrático. Fue, entonces, síntoma y producto de la erosión democrática.

La resiliencia del sistema electoral, en este contexto, dependió de la capacidad del Congreso de la Unión para evitar que se aprobara y entrara en vigor esa reforma electoral regresiva. Morena y sus aliados no contaron con los votos necesarios para alcanzar los dos tercios en la Cámara de Diputados; que fue la de origen de la reforma constitucional, por lo que el proceso legislativo llegó a su fin el 6 de diciembre de 2022. Votaron a favor de la reforma constitucional, en el pleno, 269 diputadas y diputados (de Morena, PVEM y PT) y en contra 225 (de PAN, PRI, MC, PRD y uno de Morena); un diputado se abstuvo (Morena) y cinco estuvieron ausentes (dos de Morena, dos del PT y uno del PVEM).<sup>[9]</sup> Así, la reforma alcanzó el 54.3% de la votación, muy lejos de los dos tercios requeridos por el artículo 135 de la Constitución, para establecer su procedencia y permitir la revisión por el Senado y por los congresos locales de las entidades.

Resulta relevante señalar que antes de esa votación se llevó a cabo una importante movilización de la sociedad civil a favor del INE y en contra de

la reforma electoral que se estaba discutiendo en las comisiones de la Cámara de Diputados. El domingo 13 de noviembre de 2022, en la Ciudad de México y en más de 44 ciudades de la República cientos de miles de personas marcharon para exigir a las y los legisladores de la oposición su voto en contra de la reforma constitucional.[10]

Pero es posible que en esos días en la Presidencia de la República y en el grupo parlamentario de Morena se estuviera trabajando ya una propuesta alternativa de reforma a las leyes secundarias en caso de que la constitucional no prosperara. El propio presidente la denominó “plan B”. El 6 de diciembre, inmediatamente después de que se votó la reforma constitucional, diputados de Morena presentaron dos iniciativas de reforma a seis leyes relacionadas con los procesos electorales. En la primera se incluyó reformas a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.[11] Estas reformas intentaban eludir las restricciones que les impone el artículo 134 constitucional a los funcionarios públicos para incidir “en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”.

La segunda iniciativa incluyó reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General de Partidos Políticos y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y la expedición de una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.[12] En este caso, se trató de modificaciones muy relevantes al diseño institucional del INE y un cambio significativo a sus facultades y procedimientos. Algo similar se propuso respecto del TEPJF con la propuesta de expedición de la nueva ley.

A ambas iniciativas, el pleno de la Cámara de Diputados les dispensó todos los trámites y las puso a discusión y votación inmediatas. Por ser reformas a leyes secundarias, se requería que la mitad más uno de las y los diputados presentes en la sesión aprobaran las iniciativas. Y así sucedió. La primera fue aprobada por 267 votos (de Morena, PVEM y PT), con 221 en contra (de PAN, PRI, MC y PRD) y 12 ausencias. La segunda iniciativa fue

aprobada por 267 votos (de Morena, PVEM y PT), con 219 en contra (de PAN, PRI, MC y PRD) y 14 ausencias. Las y los diputados opositores impugnaron el procedimiento y solicitaron tiempo para conocer el contenido de las iniciativas. Su argumento se centró en la gran cantidad de artículos que se pretendía reformar: 352 (53 en la primera iniciativa y 299 en la segunda). No obstante, la mayoría siguió adelante con el procedimiento y, una vez aprobadas, las dos iniciativas fueron turnadas al Senado de la República.

Luego del trámite legislativo correspondiente, las dos leyes reformadas por la primera iniciativa fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2022 y las de la segunda iniciativa se publicaron el 2 de marzo de 2023. Pero de inmediato diversos actores iniciaron los trabajos para controvertir estas reformas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), único tribunal facultado para determinar la constitucionalidad de las leyes. Contra la primera iniciativa, ahora decreto 1, se presentaron siete acciones de inconstitucionalidad y 162 controversias constitucionales. Las primeras fueron presentadas por minorías parlamentarias y por partidos políticos, mientras que la segundas fueron presentadas por diversos actores que consideran que las decisiones del Congreso atacaron sus esferas de competencia y en consecuencia les causaron algún agravio. La Corte admitió a trámite cinco acciones de inconstitucionalidad y 147 controversias constitucionales contra el decreto 1 e inició el trabajo para resolverlas. Acumuló las acciones de inconstitucionalidad en un solo expediente, el 29/2023.[13]

Mientras se realizaban esos trámites jurisdiccionales, la sociedad civil volvió a movilizarse en contra de la reforma electoral y en defensa del INE. El 26 de febrero, de nueva cuenta cientos de miles de personas se congregaron en el Zócalo de la Ciudad de México y en más de sesenta ciudades de la República y en otros países. De nueva cuenta se mostró un alto nivel de inconformidad ante el intento de reforma al sistema electoral mexicano.[14] Además, el mensaje a la Corte fue claro: confianza ciudadana

en la correcta aplicación de sus facultades, para determinar la inconstitucionalidad de las reformas a las leyes secundarias.

El procedimiento jurisdiccional continuó y al momento de cerrar la redacción de este texto (10 de mayo de 2023) el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha decretado la invalidez del decreto 1, luego de resolver en un solo expediente acumulado las acciones de inconstitucionalidad admitidas, presentadas por PRD, PAN, PRI, por diputados y senadores de los grupos parlamentarios de esos partidos y MC. El argumento central del proyecto aprobado fue “violaciones al procedimiento legislativo, particularmente, al principio de deliberación informada y democrática, así como los derechos que asisten a las minorías parlamentarias”.[15] Es de hacer notar que el artículo 105 de la Constitución establece que para tomar este tipo de decisiones el pleno de la Corte debe contar con una mayoría calificada de al menos ocho de los once ministros y ministras que lo integran. En la votación que declaró la invalidez del decreto 1 se alcanzó una mayoría de nueve votos.

Hasta ahora, se puede afirmar que el sistema electoral mexicano ha contado con los elementos externos de resiliencia que le han permitido resistir el ataque autoritario que ha sufrido, en el marco de la erosión democrática que vive el país. Los grupos parlamentarios minoritarios lograron que no se aprobara la reforma constitucional. Vigorosas movilizaciones de la sociedad civil dejaron clara su oposición al intento de transformación radical del sistema electoral que se conformó para y durante la transición democrática. Los partidos de oposición elaboraron las acciones de inconstitucionalidad y ofrecieron suficientes elementos para probar la invalidez del proceso legislativo que culminó con la aprobación de la primera parte de la reforma a las leyes electorales. La Corte ejerció sus facultades y declaró esa invalidez. Por supuesto, aún falta conocer los fallos respecto de las controversias constitucionales contra los decretos 1 y 2 y las acciones de inconstitucionalidad contra ese decreto. Sin embargo, parece que el razonamiento a partir del que se declaró la invalidez también es

aplicable al resto del trabajo jurisdiccional que se llevará a cabo en las próximas semanas.

Finalmente, se puede concluir que el sistema electoral mexicano ha contado, hasta ahora, con elementos internos y externos de resiliencia para enfrentar elecciones críticas, e incluso resistir ataques autoritarios en un contexto de erosión democrática. No obstante, esa erosión es un fenómeno que no sólo afecta al sistema electoral, ya que muchas otras áreas y esferas de nuestra convivencia social también la resienten y resisten. De eso trata este libro.

## REFERENCIAS

- Bermeo, Nancy (2016). "On democratic backsliding". *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.
- Boese, Vanessa, Amanda Edgell, Sebastian Hellmeier, Seraphine Maerz y Staffan Lindberg (2021). "How democracies prevail: Democratic resilience as a two-stage process". *Democratization* 28 (5): 885-907.
- Carpizo, Jorge (1979). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.
- Castro Cornejo, Rodrigo (2019). "¿Quién cree en el 'fraude' electoral de 2006? Rumores políticos, percepciones erróneas y el razonamiento motivado en México". *Nexos* [en línea]. Disponible en <<https://datos.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2019/08/fraude.jpg>>.
- Cosío Villegas, Daniel (1972). *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. México: Joaquín Mortiz.
- Diamond, Larry (2015). "Facing up to the democratic recession". *Journal of Democracy* 26 (1): 141-55.
- Garrido, Luis Javier (1982). *El partido de la revolución institucionalizada*. México: Siglo XXI Editores.

- Key, Vladimer O. (1953). "A theory of critical elections". *Journal of Politics* 17: 3-18.
- Laakso, Markku, y Rein Taagepera (1979). "Effective number of parties. A measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.
- Lara Otaola, Miguel Ángel, y Leonardo Valdés Zurita (2022). "Legado y futuro de la observación electoral internacional en México". *Apuntes Electorales* 67: 11-43.
- Linz, Juan J. (1975). "Totalitarian and authoritarian regimes". En *Handbook of Political Science. Macropolitical Theory*, editado por Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby. Reading: Addison-Wesley.
- López Obrador, Andrés (2022). "Iniciativa del Ejecutivo federal". En *Gaceta Parlamentaria*, número 6012-IX. México: Cámara de Diputados.
- Lührmann, Anna (2021). "Disrupting the autocratization sequence: Towards democratic resilience". *Democratization* 28 (5): 1017-1039.
- Lührmann, Anna, y Staffan I. Lindberg (2019). "A third wave of autocratization is here: What is new about it?" *Democratization* 26 (7): 1095-1113.
- Mainwaring, Scott, y Edurne Zoco (2007). "Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias". *América Latina Hoy* 46: 147-171.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Merkel, Wolfgang, y Anna Lührmann (2021). "Resilience of democracies: Responses to illiberal and authoritarian challenges". *Democratization* 28 (5): 869-884.
- Nacif, Benito (2001). "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México". En *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, coordinado por

- Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández Rodríguez, 83-128. México: El Colegio de México.
- Nohlen, Dieter (1996). “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”. En *III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, julio de 1996. Memoria*, 31-51. México: Tribunal Federal Electoral/Instituto Federal Electoral/Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Pedersen, Morgens N. (1979). “The dynamics of European party systems: Changing patterns of electoral volatility”. *European Journal of Political Research* 7 (1): 1-26.
- Rae, Douglas (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Renwick, Alan (2018). “Electoral system change”. En *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, editado por Erick S. Herron, Robert J. Pekkanen y Matthew S. Shugart, 113-132. Nueva York: Oxford University Press.
- Rouquié, Alain (1982). “El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias”. En *¿Para qué sirven las elecciones?*, editado por Guy Hermet, Alain Rouquié y Juan Linz, 54-89. México: Fondo de Cultura Económica.
- Salazar Ugarte, Pedro (2017). *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos*, vol. 1. Madrid: Alianza.
- Tomini, Luca, y Claudius Wagemann (2018). “Varieties of contemporary democratic breakdown and regression: A comparative analysis”. *European Journal of Political Research* 57 (3): 687-716.
- Tronco, José del, y Alejandro Monsiváis-Carrillo (2020). “La erosión de la democracia”. *Revista de Estudios Sociales* 74: 2-11.

- Valdés, Leonardo (1988). “El fin de un código efímero. Las elecciones de julio de 1988 y el Código Federal Electoral”. En *Las elecciones federales de 1988 en México*, coordinado por Juan Leal, 57-78. México: Universidad Nacional Autónoma de México (Colección Procesos Electorales, Número 4).
- Valdés Zurita, Leonardo (1993). “Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México, 1977-1991”. Tesis de doctorado. México: El Colegio de México.
- Valdés Zurita, Leonardo (2004). “El fin del sistema de partido hegemónico en México”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales* (3).
- Valdés Zurita, Leonardo (2021): “Cien años de reformas políticas y electorales”. En *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*, coordinado por Leonardo Valdés Zurita, 1-77. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.
- Valdés, Leonardo, y Mina Piekarewicz (1990). “La organización de las elecciones”. En *Segundo informe sobre la democracia: México 6 de julio de 1988*, coordinado por Pablo González Casanova, 51-83. México: Siglo XXI Editores.
- Waldner, David, y Ellen Lust (2018). “Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding”. *Annual Review of Political Science* 21 (1): 93-113.
- Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: El Colegio de México.

## [Notas]

---

- [1] Sólo como ejemplo, véase Merino, 2003, y Woldenberg, 2012.
- [2] El que surgió luego de las reformas electorales de los años noventa y la alternancia presidencial del 2000.
- [3] Años después, aprendí que Nohlen sostiene que “sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos engloba en verdad los elementos sustanciales que conforman un sistema político, su estructura y su dinámica” (1996: 21).
- [4] Una revisión interesante del estado del arte del estudio académico del cambio de los sistemas electorales se puede encontrar en Renwick, 2018. En ese trabajo señala que los actores tienden a maximizar su poder a partir de las reformas electorales, pero que también toman en cuenta a la opinión pública y ciertos valores democráticos.
- [5] Véase Laakso y Taagepera (1979). La fórmula de cálculo es:  $NEP = 1 / \sum P_i^2$ . Donde P es la proporción de votos obtenida por cada opción de la boleta electoral.
- [6] Véase Valdés Zurita (1993). La fórmula de cálculo es:  $MV = (V_1 - V_2) / V_t$ . Donde  $V_1$  es la cantidad de votos obtenidos por la opción más votada,  $V_2$  es la cantidad de votos obtenidos por la segunda opción más votada y  $V_t$  es la votación total.
- [7] Véase Pedersen (1979). La fórmula de cálculo es:  $IVT = (\sum ABS P_{1i} - P_{0i} + P_{1j} - P_{0j} + \dots + P_{1n} - P_{0n}) / 2$ . Donde  $P_{1i}$  son los votos obtenidos por el partido “i” en la elección 1 y  $P_{0i}$  es su votación en la elección anterior o 0, y así para todos los partidos y esas dos elecciones.
- [8] Véase, como ejemplo, la forma en la que ha evolucionado la observación electoral internacional y las evaluaciones que esas misiones han realizado en Lara Otaola y Valdés Zurita, 2022.
- [9] *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, número 6169-V, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 6 de diciembre de 2022.
- [10] Véase <<https://elpais.com/mexico/2022-11-13/marcha-contra-la-reforma-electoral-de-lopez-obrador-en-vivo-la-oposicion-sale-a-la-calle-a-defender-al-ine.html>>.
- [11] *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, número 6169-D, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 6 de diciembre de 2022.

- [12] *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, número 6169-C, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 6 de diciembre de 2022.
- [13] Toda esta información y mucha más se encuentra en el micrositio de las Reformas Político-Electorales 2022-2023, creado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en su página de internet: <<https://www.scjn.gob.mx/rpe/>>.
- [14] Véase <<https://elpais.com/mexico/2023-02-26/la-oposicion-llega-a-las-puertas-de-la-suprema-corte-para-impedir-el-avance-del-plan-b-de-la-reforma-electoral.html>>.
- [15] Comunicado de prensa 161/2023 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [en línea]. Disponible en <<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7347>>.

# Legitimidad y resiliencia de las instituciones de transparencia y acceso a la información pública en México

Fernando Nieto Morales

---

[\[ Regresar al contenido \]](#)

Las instituciones de transparencia y acceso a la información pública son un pilar de la democracia contemporánea (Romzek y Dubnick, 1994; Vishwanath y Kaufmann, 2003; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005; Kosack y Fung, 2014). Hay amplia evidencia de que la transparencia contribuye a una gobernanza democrática más robusta por medio de gobiernos más responsables y sensibles a las demandas sociales, así como una ciudadanía más informada y mejor equipada en su relación con los políticos y el Estado (Fox, 2008; Roberts, 2012; Porumbescu, Meijer y Grimmelikhuijsen, 2022). De ahí que la adopción, mantenimiento y fortalecimiento de las instituciones de transparencia a menudo se relacionan con diferentes ventajas, como mayor confianza institucional, un control más efectivo de la corrupción y mayor innovación social y participación ciudadana (Holmberg, Rothstein y Nasiritousi, 2009; Lathrop y Ruma, 2010; Mungiu-Pippidi, 2015; Cucciniello, Porumbescu y Grimmelikhuijsen, 2017).

En el caso de México, la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) hace poco más de dos décadas marcaron un primer paso en un largo proceso de construcción institucional en materia

de transparencia. Desde entonces, se han creado marcos normativos, organizaciones y procedimientos para que los mexicanos hagan efectivo su derecho y logren acceder a información que durante una buena parte de la historia del país únicamente fue accesible de manera circunstancial (Uvalle Berrones, 2007). Con el tiempo, las leyes y los procedimientos de transparencia se extendieron más allá del ámbito estrictamente administrativo y federal, para alcanzar otros poderes y niveles de gobierno. Si bien la creación y modificación de leyes no es condición suficiente para inducir cambios de largo plazo (López-Ayllón, 2017), la traducción de instituciones de transparencia en (nuevas) demandas sociales, organizaciones, rutinas y medios de acceso sí parece haber contribuido a transformar algunas actitudes y prácticas dentro y fuera del Estado en torno a la publicidad de la información (Peschard, 2017).

No obstante, en años recientes, las instituciones de transparencia se han vuelto objeto de ataques por distintos frentes. Los más patentes han provenido del presidente Andrés Manuel López Obrador y sus aliados en el Congreso y su partido político, Movimiento Regeneración Nacional (Morena) (Arredondo Martínez, 2022; Beck e Iber, 2022). A las instituciones de transparencia, y en particular a las organizaciones garantes del derecho de acceso a la información, se les ha acusado de ser innecesarias, dispendiosas, opacas e inefectivas (p. ejemplo, Galván, 2021; Herrera, 2022; Pérez, 2022). Esto ha sido acompañado de amagos de reducciones presupuestales y límites a su autonomía, bloqueos, injerencias e intentos de cooptación de los procedimientos de designación y planeación (Dussauge Laguna, 2021). Dada la preferencia del actual gobierno por las soluciones personalistas antes que institucionales, algunos incluso han sugerido que la viabilidad de algunas instituciones, incluidas las de transparencia, no está asegurada en el corto plazo (Méndez de Hoyos, Lendo y Flores Llanos, 2021). Todo esto parece englobarse en una estrategia deliberada de deslegitimación, lo que conlleva el riesgo de retrocesos

autoritarios en el ámbito de la transparencia, el acceso a la información y la protección de los datos personales.

De esta manera, resulta relevante preguntar en qué medida las instituciones de transparencia y acceso a la información pública son resilientes. La bibliografía sobre resiliencia democrática plantea el problema de cómo y por qué las instituciones de la democracia son capaces de adaptarse y resistir regresiones y embates autoritarios o iliberales. Según Merkel y Lührmann (2021: 872), el problema central que guía a esta literatura es comprender “la capacidad del régimen político de prevenir o reaccionar ante los desafíos sin perder su carácter democrático”. En este sentido, el enfoque pretende analizar diferentes condiciones o “capacidades de resistencia” de las instituciones democráticas, incluyendo la habilidad de persistir, de adaptarse a contingencias y de recuperarse ante ataques (Boese *et al.*, 2021; Merkel y Lührmann, 2021; Burnell y Calvert, 1999).

En este capítulo se presenta un estudio sobre el potencial de resiliencia de las instituciones de transparencia en México desde el mirador de su legitimidad social y las creencias ciudadanas respecto al acceso a la información pública. El supuesto de partida es que en tanto que la vigencia de las instituciones supone legitimidad, las creencias de las personas pueden favorecer la resiliencia de ciertas instituciones frente a otras. Es decir, mayor apoyo social hacia formas democráticas de acceso a la información pública puede traducirse en mayor capacidad de resiliencia de las instituciones que lo garantizan o favorecen. De manera más específica, el objetivo es explorar algunos de los factores que se correlacionan con creencias sobre el acceso a la información pública. El argumento es que la legitimidad de las instituciones de transparencia está asociada a la noción de que la información pública debe ser accesible para todos; no obstante, esta creencia puede estar presente de forma variable entre distintos segmentos sociales y, por ende, depende de diferencias individuales en actitudes, conocimientos y experiencias. Además, las creencias en torno a la publicidad de la información también pueden verse afectadas por el entorno

institucional y, específicamente, por el desempeño mismo de las instituciones.

Con base en el análisis estadístico de una muestra representativa nacional de ciudadanos mexicanos, encuentro que la *creencia legitimadora* de las instituciones de transparencia (esto es, que la información pública debe ser accesible para todos) se correlaciona con mayor conocimiento de los derechos, las organizaciones y los medios de acceso a la información. Asimismo, la experiencia de consulta de información gubernamental por medio de los portales de transparencia aumenta la probabilidad de que una persona exprese creencias afines al acceso democrático a la información. En cambio, encuentro que la *creencia deslegitimadora* (esto es, que la información pública sólo debe ser accesible para el gobierno) se correlaciona con mayor confianza en la información del gobierno y la idea de que acceder a la información es difícil. Esta creencia también se asocia con menor conocimiento de los derechos, las organizaciones y los medios de acceso, así como con no haber consultado información en los portales de transparencia. Inesperadamente, los individuos de la muestra que hicieron solicitudes de transparencia resultaron más proclives a creer que la información pública no debe ser de acceso para todos. Por otra parte, también encuentro que las creencias (des)legitimadoras son básicamente independientes del desempeño de las instituciones de transparencia a nivel estatal, con excepción de la capacidad de los gobiernos locales de generar rutinas de transparencia activa y acceso a la información.

En general, los resultados ofrecen evidencia a favor de la idea de que la creencia asociada al acceso democrático a la información se relaciona con distintas percepciones, conocimientos y experiencias afines a las instituciones de transparencia. Además, los hallazgos sugieren la posibilidad de que acciones y políticas públicas que fomenten actitudes sociales más favorables, mayores conocimientos y experiencias más gratas y eficientes pueden contribuir a la resiliencia de las instituciones de transparencia por la vía de su legitimidad social.

El resto de este capítulo se organiza de la siguiente manera. Primero, hago un breve recuento de la trayectoria de reforma institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública en México. Después, presento argumentos teóricos sobre el papel que desempeñan las creencias en la legitimidad de las instituciones y, específicamente, cómo estas creencias se relacionan con distintos factores disposicionales y situacionales. Luego presento la investigación y los principales resultados empíricos y concluyo con una discusión de los hallazgos y algunas implicaciones para la resiliencia de las instituciones de transparencia y acceso a la información pública.

## **LA TRAYECTORIA DE LAS INSTITUCIONES DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO**

Los primeros antecedentes de la trayectoria de reforma institucional en materia de transparencia en México se pueden rastrear al reconocimiento constitucional del derecho a la información de finales de los años setenta (Pardo, 2020). Sin embargo, no fue sino hasta 2002, con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuando se establecieron criterios normativos de transparencia gubernamental y una organización (el IFAI) encargada de implementarlos (López-Ayllón, 2009). El objetivo era que “la transparencia debía traducirse en el derecho de la sociedad a conocer la información gubernamental sin más límite que el interés público y los derechos de privacidad de particulares” (Pardo, 2009: 328).

La promulgación de la Ley Federal de Transparencia de 2002 condujo a la adopción de un conjunto de reglas que hasta hoy dotan de estándares y dirección a los esfuerzos de transparencia y apertura en el país. Primero, se hizo obligatoria la disponibilidad de información pública sobre un catálogo amplio de rubros que incluye, entre otros, compras públicas, presupuestos, programas de gobierno, trámites y servicios públicos, estructuras orgánicas,

datos del funcionariado, sentencias y estadística oficial. Segundo, la normatividad estableció que, por defecto, toda la información del gobierno es pública y, por lo tanto, debe ser accesible para todas las personas. Esto se reforzó con el principio de acceso sin que medie justificación de uso, derecho o interés particular. Tercero, las reglas establecieron dos limitaciones al acceso: por un lado, un criterio de excepcionalidad, mediante el cual el Estado puede argumentar extraordinariamente que el acceso a cierta información puede dañar el interés público, y, por el otro, la salvaguarda de los datos personales, que no pueden ser difundidos sin permiso expreso de los titulares de los derechos.

Vale subrayar que al centro de la trayectoria de reforma en transparencia está la noción del acceso democrático a la información; es decir, que en principio todas las personas pueden acceder a la información pública (López-Ayllón, 2017). La trayectoria de construcción institucional que se desdobló paralelamente a nivel federal y local (Berliner y Erlich, 2015) incluyó esfuerzos tendientes a la profundización y expansión del derecho de acceso, la creación de mecanismos de transparencia activa y pasiva, nuevos sistemas organizacionales y medios de acceso, políticas y programas de transparencia y protección de datos personales y la introducción de facultades coactivas para los organismos garantes del derecho de acceso a la información (Merino, 2008). Ciertamente, persisten discrepancias importantes entre las reglas y la realidad (Fierro Ferráez, 2018), pero no deja de ser notable la constancia y expansión de los esfuerzos a favor de la transparencia durante los últimos veinte años (Nieto Morales, 2019).

Un lustro después de la promulgación de la ley federal de 2002, se logró la reforma al artículo sexto de la Constitución, que instituyó la garantía de acceso a la información pública en todo el país. La reforma de 2007 implicó, además, que todos los estados y la Ciudad de México (entonces Distrito Federal) debían promulgar sus propias leyes de transparencia, así como homologar sus prácticas con base en los criterios constitucionales. También se mandató la creación de órganos garantes especializados en el derecho al

acceso. Estos procesos se aceleraron en la medida que aumentó la competencia electoral en los diferentes estados de la República (Berliner y Erlich, 2015).

En 2014 se logró una nueva reforma constitucional que sustituyó al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y lo dotó de autonomía constitucional y facultades para conducir la política nacional de transparencia y acceso a la información. Esta nueva reforma también estableció que la inobservancia de las reglas de transparencia estaría sujeta a sanciones. Finalmente, la reforma aumentó significativamente el número de sujetos obligados a publicar su información, para incluir ya no sólo a las dependencias gubernamentales, los tribunales y los órganos legislativos, sino también a los organismos autónomos, los partidos políticos, los fideicomisos y, en general, cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos.

Un año después, en 2015, se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que estableció nuevas obligaciones de transparencia y organizó un Sistema Nacional de Transparencia, cuyo propósito central es la armonización de lineamientos, metas, estrategias y políticas de acceso en todo el país. También se creó la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), que es un sistema informático que alberga al sistema de solicitudes de acceso a la información, al sistema de gestión de medios de impugnación, a los portales de obligaciones de transparencia y al sistema de comunicación de todos los órganos garantes del país. Más recientemente, en 2017, se dio a conocer el primer Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Protai), que establece, entre otras, diversas líneas de acción en materia de transparencia, socialización y aprovechamiento del derecho de acceso a la información.

No es mi propósito reseñar aquí los detalles y las implicaciones de todos estos cambios; no obstante, es importante anotar que en su conjunto los esfuerzos revelan que se ha ido creando una “oferta” cada vez más nutrida

de rutinas y mecanismos de acceso (Nieto Morales, 2019). Conforme avanzaron las reformas se fueron añadiendo herramientas, como los portales de obligaciones de transparencia y las solicitudes de información. Los primeros son repositorios que garantizan un “piso mínimo” de información pública sobre las organizaciones gubernamentales, sus actividades y resultados. Las segundas son un mecanismo que permite a cualquier persona requerir información o datos al gobierno. A estos medios se sumó después la Plataforma Nacional de Transparencia, así como estrategias de transparencia proactiva y focalizada y, más recientemente, esfuerzos de gobierno abierto. Por otro lado, el conjunto de cambios también se puede caracterizar por la construcción de organizaciones y procedimientos. Las instituciones de transparencia poco a poco se han ido convirtiendo en parte de la vida cotidiana de muchas organizaciones públicas y de millones de servidores públicos. Esto implicó, por ejemplo, el rediseño y mantenimiento de rutinas de gestión de información, así como la creación de unidades de transparencia que dieran cauce a las demandas de información pública (Fierro Ferráez, 2018). En este sentido, como apunta Berliner (2014), la construcción de instituciones de transparencia tiende a producir efectos de largo plazo en el Estado por dos vías: primero, al crear costos y una suerte de *policy lock-in* y, segundo, al empoderar a múltiples actores y organizaciones en distintos niveles y ámbitos de gobierno (Cf. también Howlett y Mukherjee, 2014).

Si bien la agenda de construcción institucional en transparencia aún tiene importantes pendientes (Peschard, 2017), la trayectoria de reformas parece haber logrado algunos cambios en el comportamiento y la estructura de distintas partes del Estado (Cf. Cejudo, López-Ayllón y Ríos Cázares, 2012). En cambio, los efectos del lado de la sociedad no son necesariamente evidentes. Según datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), para finales de 2016 uno de cada dos mexicanos habitantes de áreas urbanas conocía al menos un órgano garante del derecho de acceso a la información. Este indicador tuvo un aumento de casi cinco puntos

porcentuales en 2019 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019). Por otra parte, mientras que 14.1% de los ciudadanos mexicanos en 2016 acudió a algún portal de obligaciones de transparencia del gobierno, en 2019 el mismo indicador vio un ligero aumento de dos puntos. En cambio, en 2016 casi 6% de los mexicanos había hecho una solicitud de información pública, pero tres años después este indicador cayó a 3.6%. De modo que si bien es posible que haya habido cierta penetración social de las instituciones de transparencia, el uso y conocimiento de los procedimientos y herramientas de acceso siguen siendo marcadamente minoritarios. Esta situación plantea la pregunta de en qué medida la trayectoria de construcción institucional en transparencia ha logrado realmente afectar creencias ciudadanas entre distintos segmentos poblacionales y, acaso más importante, si ha logrado o no crear bases de legitimidad y apoyo a favor de la transparencia y el acceso democrático a la información pública.

## LEGITIMIDAD Y CREENCIAS DEMOCRÁTICAS SOBRE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Al menos desde el estudio de Tocqueville sobre la *Democracia en América*, los científicos sociales han analizado la contribución de las creencias y costumbres sociales al éxito y persistencia de las instituciones políticas. Desde el mirador de la resiliencia democrática, esta cuestión es relevante porque, como el mismo Tocqueville advirtió, “la situación más afortunada y las mejores leyes no pueden mantener una constitución a despecho de las costumbres” (Tocqueville, 2000: 304). En otras palabras, una de las dimensiones de la resiliencia institucional se refiere a la afinidad entre creencias y actitudes sociales, por un lado, y los arreglos institucionales, por el otro (Merkel y Lührmann, 2021).

La conexión entre instituciones y creencias sociales está al centro de las discusiones sobre legitimidad (Tyler, 1990; Tyler, 2006; Levi, Sacks y Tyler,

2009). Cuando los individuos adoptan o desarrollan creencias afines a las instituciones como “reglas del juego” (North, 1990), éstas tienden a reconocerse como legítimas y, en consecuencia, se generan patrones de comportamiento que reproducen a esas instituciones (Levi, 1988; Levi y Sacks, 2009). Según Weber (2002), la legitimidad es el factor que aumenta la probabilidad de encontrar obediencia hacia un grupo determinado de mandatos. Sin embargo, no todos los tipos de legitimidad son igualmente afines a valores y prácticas que se consideran democráticos (o al menos no en el sentido moderno del término). De ahí que la legitimidad de las instituciones democráticas está afincada en parte en la correspondencia entre creencias específicas y reglas y mandatos con un contenido normativo igualmente concreto (esto es, democrático).

Las instituciones políticas (incluyendo las de transparencia) son inherentemente normativas (Rawls, 1995: 62-67). Suponen que los individuos asumen roles y patrones de comportamiento (institucionalmente) determinados, lo que permite solucionar distintos problemas de cooperación y coordinación. Específicamente, las instituciones proveen señales, pautas y normas que alinean fines y medios individuales para la producción colectiva de bienes (Buchanan, 2018). Sin embargo, para que las instituciones funcionen y se mantengan vigentes, los individuos deben aceptarlas. Según Adams (2018), esto plantea un problema adicional: las personas no siempre están de acuerdo en cuáles bienes u objetivos son más o menos deseables y, por ende, no siempre están dispuestas o no son igualmente proclives a legitimar una institución frente a otras. De ahí que si las creencias de las personas no son afines a las instituciones, éstas no funcionan eficazmente o su vigencia se verá limitada. Puesto de otra manera, la legitimidad otorga a las instituciones el “derecho a funcionar” (Adams, 2018). Este punto es relevante porque sugiere que mayor apoyo hacia formas democráticas de acceso a la información pública (un bien colectivo) puede traducirse en mayor capacidad de resiliencia de las instituciones que habilitan, favorecen o garantizan este acceso.

Con base en lo anterior, la pregunta central de este estudio es qué tipo de factores facilitan la formación y el mantenimiento de creencias que legitiman a las instituciones democráticas de transparencia y acceso a la información pública. En particular, me interesa estudiar factores que se asocian con lo que Levi y Sacks (2009) llaman “creencias legitimadoras” (esto es, creencias que son afines al contenido normativo de una institución y, por ende, que le otorgan legitimidad). Este tipo de creencias se relacionan con al menos dos fuentes de variación en el nivel de los individuos y su entorno inmediato (Cf. Jost y Hunyady, 2005).

Primero, los factores *disposicionales* se refieren a variaciones en atributos o rasgos de las personas que las hacen más o menos proclives a desarrollar creencias que apoyan a una institución en particular. Por ejemplo, las personas con más o mejores conocimientos de la existencia, beneficios u obligaciones asociadas a una institución pueden desarrollar y mantener más fácilmente creencias legitimadoras de esa institución que las personas sin esos conocimientos (Tyler, 2006). En el caso concreto de las instituciones de transparencia, se puede esperar que individuos que conozcan el derecho de acceso a la información o que estén más familiarizados con la existencia o las funciones de las instituciones de transparencia tenderán, en general, a desarrollar creencias legitimadoras. De manera similar, actitudes y convicciones personales pueden ser antecedentes de la formación de creencias legitimadoras. Por ejemplo, en el caso de la transparencia, una mayor suspicacia respecto al gobierno o la información que produce puede correlacionarse positivamente con creencias afines a las instituciones de transparencia y acceso (Piotrowski y Van Ryzin, 2007). Una mayor disposición individual a asumir los costos transaccionales de pedir información pública también puede asociarse con creencias legitimadoras (Piotrowski y Van Ryzin, 2007). En sentido inverso, se puede esperar que las personas que confían más en los datos que ofrece el gobierno o que no están dispuestas a asumir costos transaccionales no tenderán a desarrollar

creencias legitimadoras o incluso pueden desarrollar creencias opuestas (es decir, creencias “deslegitimadoras”) (Levi y Sacks, 2009).

En segundo lugar, los factores *situacionales* se refieren al contexto y las experiencias positivas o negativas que han tenido las personas en relación con las instituciones. En este caso, haber estado expuesto a los medios de acceso y haber obtenido información a través de éstos puede ser un antecedente de creencias legitimadoras. Un individuo que ha obtenido información pública en un portal de obligaciones de transparencia o que ha recibido información que solicitó por medio de los canales institucionales puede desarrollar creencias legitimadoras con más facilidad que un individuo que no ha estado expuesto a estos dispositivos. No obstante, es importante subrayar que el potencial de estas experiencias para producir y mantener creencias legitimadoras depende de su positividad. Por ejemplo, si un individuo hizo uso de un medio de acceso (digamos, realizó una solicitud de información), pero no obtuvo el resultado deseado (por ejemplo, la información fue negada o el proceso fue muy costoso para el individuo), es posible que no desarrolle creencias legitimadoras y, en cambio, la experiencia negativa podría terminar por crear o reforzar creencias opuestas (Kelman, 2001).

Por otro lado, como argumentan Levi y Sacks (2009), podemos esperar que se formen creencias legitimadoras si las instituciones y las organizaciones que las materializan se perciben como efectivas, confiables o funcionales (véase también Porumbescu, Meijer y Grimmelikhuijsen, 2022). En el caso de las instituciones de transparencia, si los individuos perciben que son efectivas, por ejemplo, al garantizar acceso o al emitir señales de competencia, los individuos tenderán a adoptar creencias legitimadoras (Suchman, 1995). Sin embargo, si los individuos perciben a las instituciones como inefectivas es posible que se favorezca el desarrollo de creencias deslegitimadoras.

En suma, los argumentos anteriores pueden resumirse en las siguientes hipótesis de trabajo, relativas a la formación y el mantenimiento de

creencias legitimadoras o afines a las instituciones democráticas de transparencia:

### *Factores disposicionales*

*H1a.* Individuos que conozcan el derecho de acceso a la información o los medios y las organizaciones de transparencia tenderán a mostrar creencias legitimadoras más frecuentemente que individuos que no conozcan el derecho o los medios y organizaciones de transparencia.

*H1b.* Individuos que confíen más en la información que produce el gobierno tenderán a mostrar creencias legitimadoras menos frecuentemente que individuos que desconfíen.

*H1c.* Individuos que consideren que acceder a la información pública es personalmente oneroso tenderán a mostrar creencias legitimadoras menos frecuentemente que individuos que piensen lo contrario.

### *Factores situacionales*

*H2a.* Individuos que hayan obtenido información por medio de portales de acceso o que hayan hecho una solicitud de información pública tenderán a mostrar creencias legitimadoras más frecuentemente que individuos que no lo hayan hecho.

*H2b.* Individuos que vivan en lugares donde las instituciones de transparencia tienen mejor desempeño relativo tenderán a mostrar creencias legitimadoras más frecuentemente que individuos que vivan en lugares con instituciones con peor desempeño.

## **ESTUDIO EMPÍRICO**

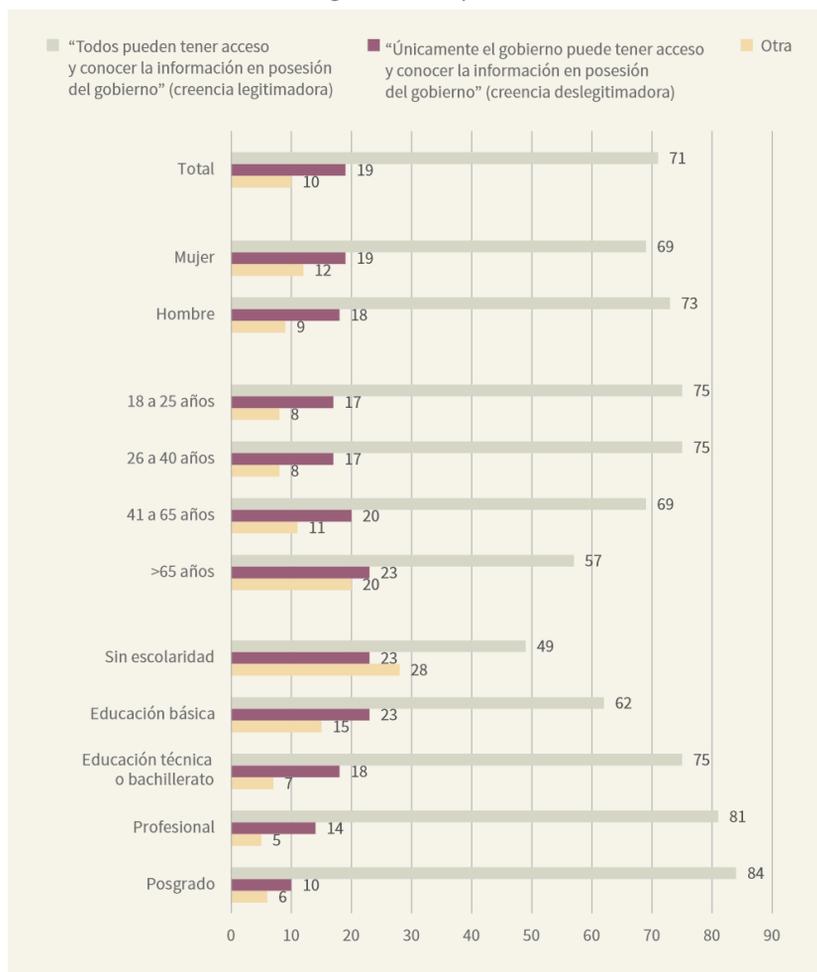
Para estudiar la relación entre factores disposicionales y situaciones y creencias frente a la información pública, utilizo datos de la Encuesta

Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Enaid) 2019, recolectada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Específicamente, uso datos de una muestra de  $N = 15,026$  ciudadanos mexicanos, correspondientes a los módulos de características sociodemográficas, percepciones y conocimiento de la transparencia, obligaciones de transparencia y solicitudes de información pública de la Enaid. La encuesta es representativa de la población nacional. Además, para estudiar variaciones en los entornos (subnacionales) respecto al desempeño de las instituciones de transparencia y acceso a la información, como se describe líneas abajo, uso los datos de la Métrica de Gobierno Abierto 2019, que fue diseñada y recolectada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el INAI. Todas las fuentes de datos son de acceso público.

### *Variable dependiente: Creencias (des)legitimadoras*

Para operacionalizar la noción de creencias legitimadoras (Cf. Levi y Sacks, 2009), utilizo dos mediciones. Por un lado, la variable *creencia legitimadora* mide si una persona está de acuerdo con la afirmación “Todos pueden tener acceso y conocer la información en posesión del gobierno”. Por otro lado, la variable *creencia deslegitimadora* mide si una persona está de acuerdo con la afirmación “Únicamente el gobierno puede tener acceso y conocer la información en posesión del gobierno”. En ambos casos, la respuesta se codificó dicotómicamente (1 = Sí, 0 = No). Es importante señalar que debido al diseño del cuestionario una misma persona en la muestra no puede tener una respuesta afirmativa a ambas preguntas; es decir, son mutuamente excluyentes. No obstante, sí existe la posibilidad de que los encuestados respondieran negativamente a ambas y que, por lo tanto, haya personas en la muestra que no sostienen ninguna de las dos creencias.

**Gráfica 1**  
**Porcentaje de encuestados con creencias (des)legitimadoras en general y por sexo, rango de edad y escolaridad**



Fuente: Elaboración del autor con datos de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Enaid) 2019.

Como se observa en la gráfica 1, alrededor de 71% de las personas en la muestra dijeron estar de acuerdo con la afirmación relativa a la creencia legitimadora (esto es, que toda persona puede tener acceso a la información). En cambio, 19% dijo estar de acuerdo con la afirmación de la creencia deslegitimadora y el restante 10% no se decantó por ninguna. En este sentido, hay evidencia de que la creencia legitimadora de las instituciones de transparencia es mucho más prevalente que las alternativas

afincadas en el acceso limitado al gobierno o en otra consideración. Además, la creencia legitimadora es ligeramente más frecuente entre hombres que entre mujeres y en personas más jóvenes y con mayor escolaridad.

### *Variables explicativas*

Para medir factores *disposicionales*, usé cinco variables. La variable *confianza en la información* indica el grado de confianza que cada participante dijo tener en la información que ofrece el gobierno en un conjunto de 13 temas (seguridad pública, desastres naturales, educación, salud, economía, elecciones, programas sociales, empleo, sueldos públicos, desempeño gubernamental, uso de recursos públicos, pobreza y obras públicas). Específicamente, la variable cuantifica en términos porcentuales si una persona dijo confiar en estos rubros, de tal manera que si una persona dijo no confiar en ninguna de las categorías de información la variable registra 0; si dijo confiar sólo en la mitad, la respuesta se codifica como 0.5, y si dijo confiar en todas, la respuesta se registra como 1.

Para estimar si las personas piensan que obtener información pública les es personalmente costoso se usó la pregunta “En general, ¿usted cree que obtener la información que genera el gobierno es difícil?” (*percepción de costo*). La respuesta se codificó en una escala Likert de cuatro puntos desde 1 = Muy fácil hasta 4 = Muy difícil.

Finalmente, usé tres variables dicotómicas para registrar, respectivamente, si una persona conocía al momento de la entrevista lo que es el derecho de acceso a la información pública (*derecho de acceso*), si podía identificar al menos un órgano garante como el INAI o un instituto de transparencia local (*órganos garantes*) y si conocía al menos un medio de acceso, como los portales de transparencia, la Plataforma Nacional de Transparencia o las solicitudes de información (*medios de acceso*).

Por lo que respecta a factores *situacionales*, eché mano de dos conjuntos de variables. Primero, a nivel individual. La variable *consulta directa* registra si una persona ha consultado información gubernamental por medio de los portales de obligaciones de transparencia o los sitios *web* de las dependencias. La variable *solicitud de información* captura si una persona ha hecho una solicitud de información pública a través de la Plataforma Nacional de Transparencia o el Sistema de Solicitudes de Información (Infomex). En ambos casos, la respuesta fue codificada dicotómicamente: 1 = Sí, 0 = No.

En segundo lugar, para medir el desempeño de las instituciones de transparencia (a nivel local) usé los datos de la Métrica de Gobierno Abierto 2019 (Centro de Investigación y Docencia Económicas e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2019). En particular, utilicé las calificaciones estatales en el índice total (IGA), la variación neta entre el índice total de 2017 y el de 2019 (IGA 2017-2019), así como las calificaciones en los subíndices de transparencia gubernamental (TG) y de transparencia ciudadana (TC). La primera variable indica el estado relativo de la apertura gubernamental en cada estado. La variable IGA 2017-2019 registra la mejora (o deterioro) reciente en el desempeño en transparencia en cada estado. La tercera y cuarta variables registran el desempeño desde el punto de vista de los procesos de gobierno y desde la atención a demandas ciudadanas. En particular, la variable TG sintetiza información sobre el desempeño de cada estado en el acceso a la información, transparencia activa y publicación de datos abiertos. Por su parte, el indicador TC mide el acceso efectivo a información y la transparencia proactiva. El cuadro 1 incluye información descriptiva de todas las variables incluidas en el análisis.

**Cuadro 1**  
**Estadística descriptiva de las variables dependientes y explicativas**

Variable	N	Rango	M	D.E.
Creencia legitimadora (dependiente)	15,026	0:1	0.71	-
Creencia deslegitimadora (dependiente)	15,026	0:1	0.19	-
Confianza en información	15,026	0:1	0.23	-
Percepción de costo	14,393	1:4	2.6	0.76
Derecho de acceso	15,026	0:1	0.61	-
Medios de acceso	15,026	0:1	0.11	-
Órganos garantes	15,026	0:1	0.51	-
Consulta directa	15,026	0:1	0.15	-
Solicitud de información	15,026	0:1	0.04	-
IGA	32	0.42:0.61	0.52	0.04
IGA 2017-2019	32	0.04:0.21	0.13	0.04
TG	32	0.49:0.89	0.74	0.08
TC	32	0.37:0.65	0.56	0.06

Fuente: Elaboración del autor con datos de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Enaid) 2019 y la Métrica de Gobierno Abierto 2019.

### *Variables de control*

A nivel individual se incluyeron controles estándar: sexo, edad y escolaridad de las personas. A nivel estatal, el estudio incluye mediciones del Producto Interno Bruto (PIB) estatal *per cápita*, el tamaño de la población (en escala logarítmica) y el indicador de Estado de derecho para cada estado como *proxy* del desempeño de las instituciones estatales en general (World Justice Project, 2020).

### *Análisis estadístico*

Para poner a prueba las hipótesis del estudio y evaluar las correlaciones entre diferentes variables explicativas y creencias (des)legitimadoras,

computé primeramente una serie de modelos logísticos (cuadro 2). La regresión logística es un método utilizado para analizar la relación entre una variable dependiente binaria y una o más variables independientes. Se utiliza para predecir la probabilidad de que ocurra un evento en función de las variables explicativas. Los coeficientes estimados en una regresión logística representan el cambio en el logaritmo de la razón de momios de la variable dependiente en función de un incremento unitario en una variable independiente. Para interpretarlos, usualmente se emplea la razón de momios (*odds ratio* u OR), que se computa potenciando un coeficiente. Un OR mayor a 1 indica que un aumento en la variable independiente está asociado con una mayor probabilidad del evento, mientras que un OR menor a 1 indica una menor probabilidad.

Para cada variable dependiente estimé dos modelos: uno con el bloque completo de variables explicativas (modelos 1.1 y 2.1) y otro con variables explicativas y controles individuales (modelos 1.2 y 2.2). En general, los modelos completos tienen mejor ajuste a los datos, aunque en todos los casos el porcentaje de pares concordantes entre valores observados y esperados supera 60%. Por lo demás, parece que la inclusión de variables de control tan sólo cambia ligeramente las estimaciones estadísticas, pero los resultados fundamentales se mantienen en todos los casos. Por ende, y para simplificar el resto de la sección, la interpretación de resultados se limitará en lo subsecuente a los modelos completos (modelos 1.2 y 2.2).

**Cuadro 2**  
**Modelos logísticos de creencias (des)legitimadoras**

	Modelo 1.1 Creencia legitimadora		Modelo 1.2 Creencia legitimadora		Modelo 2.1 Creencia deslegitimadora		Modelo 2.2 Creencia deslegitimadora	
	Coefficiente	E.E.	Coefficiente	E.E.	Coefficiente	E.E.	Coefficiente	E.E.
<b>Factores disposicionales</b>								
Confianza en información	-0.14	0.09	-0.13	0.09	0.24**	0.09	0.23*	0.09
Percepción de costo	-0.39***	0.03	-0.36***	0.03	0.35***	0.03	0.36***	0.03
Medios de acceso	3.67***	0.29	3.08***	0.29	-1.62***	0.31	-1.36***	0.31
Órganos garantes	0.33***	0.05	0.29***	0.05	-0.23***	0.05	-0.22***	0.05
Derecho de acceso	0.51***	0.05	0.44***	0.05	-0.35***	0.05	-0.31***	0.05
<b>Factores situacionales</b>								
Consulta directa	0.23***	0.06	0.11*	0.06	-0.19***	0.07	-0.15**	0.07
Solicitud de información	-0.12	0.11	-0.14	0.11	0.19*	0.11	0.21*	0.11
<b>Controles</b>								
Mujer			-0.07*	0.04			0.04	0.04
Edad			-0.004***	0.001			0.001	0.001
Escolaridad			0.06***	0.01			-0.03***	0.01
Concordancia <sup>a</sup>	68%		69%		63%		64%	
Nagelkerke R <sup>2</sup>	0.11		0.12		0.05		0.05	
N	14,393		14,393		14,393		14,393	

Notas: <sup>a</sup> Porcentaje de pares concordantes entre valores predichos y observados.

Códigos de significancia estadística: \*\*\*p<0.01; \*\*p<0.05; \*p<0.1.

La hipótesis *H1a* establece que personas que conozcan el derecho de acceso a la información o los medios y las organizaciones de transparencia tenderán a mostrar creencias legitimadoras más frecuentemente. Encuentro evidencia a favor de esta hipótesis y, en particular, parece existir un efecto consistentemente positivo y estadísticamente significativo de las variables de conocimiento en la probabilidad de que un individuo tenga creencias legitimadoras. Si se calculan las razones de momios correspondientes, se obtiene que conocer a un órgano garante (OR = 1.34), el derecho de acceso (OR = 1.34) y, sobre todo, los medios de acceso a la información (OR = 21.7) aumentan significativamente las posibilidades de que una persona crea que la información debe ser de acceso para todos. De manera análoga, también encuentro evidencia de que estas mismas variables reducen la probabilidad de que una persona tenga creencias deslegitimadoras. En este sentido, los resultados indican que un individuo que conoce sus derechos o los distintos medios o las organizaciones de transparencia tenderá, en

general, a pensar que el acceso a la información gubernamental debe ser público y no sólo del gobierno.

Respecto a la hipótesis *H1b*, encuentro evidencia de que personas que *a priori* confían más en la información y datos que produce el gobierno tienden también a expresar creencias deslegitimadoras. No obstante, como se observa en el modelo 1.2, el efecto inverso (esto es, una relación negativa entre confianza en la información y creencia legitimadora) no alcanza significancia estadística (para  $\alpha = 0.1$ ).

Por lo que toca a la tercera hipótesis sobre efectos disposicionales, encuentro evidencia de que las personas que consideran que acceder a la información pública es difícil tienden a expresar creencias legitimadoras con menor probabilidad. De hecho, en razones de momios, este efecto es el más importante en el modelo después de las variables de conocimiento (OR = 0.69). En cambio, en el caso de las creencias deslegitimadoras, la percepción de que obtener información es difícil aumenta 1.39 veces las posibilidades de que un individuo crea que sólo el gobierno debe acceder a la información. Ambos efectos tienen significancia estadística.

La primera hipótesis situacional (*H2a*) establece que personas que hayan obtenido información por medio de portales de acceso o que hayan hecho una solicitud de información pública tenderán a mostrar creencias legitimadoras. En este caso encuentro evidencia mixta. Por un lado, los resultados indican que las personas que han obtenido información por medio de un portal de obligaciones de transparencia tienden a opinar que la información debe ser de acceso para todos. En cambio, esas personas también tienden con menor probabilidad a desarrollar la creencia de que la información sólo debe ser de acceso al gobierno. Esto es evidencia a favor del efecto esperado. No obstante, en el caso de las solicitudes de información, el efecto es inverso. Es decir, por un lado, no hay un efecto estadísticamente significativo de esta variable en la creencia legitimadora, pero, por el otro, hay un efecto positivo y estadísticamente significativo en la probabilidad de la creencia deslegitimadora. Este último resultado indica

que las personas que solicitaron información pública en la muestra también tienden a pensar que la información sólo debe ser de acceso para el gobierno.

**Cuadro 3**  
**Modelos logísticos y multinivel de creencias (des)legitimadoras**

	Modelo 2.3 Creencia deslegitimadora		Modelo 2.4 Creencia deslegitimadora		Modelo 3 Creencia legitimadora		Modelo 4 Creencia deslegitimadora	
	Coefficiente	E.E.	Coefficiente	E.E.	Coefficiente	E.E.	Coefficiente	E.E.
<i>Factores disposicionales</i>								
Confianza en información	0.23*	0.09	0.23*	0.09	-0.05	0.09	0.22**	0.09
Percepción de costo	0.34***	0.03	0.34***	0.03	-0.36***	0.03	0.34***	0.03
Medios de acceso	-1.36***	0.31	-1.35***	0.31	2.78***	0.29	-1.26***	0.31
Órganos garantes	-0.22***	0.05	-0.22***	0.05	0.29***	0.05	-0.21***	0.05
Derecho de acceso	-0.32***	0.05	-0.32***	0.05	0.44***	0.05	-0.32***	0.05
<i>Factores situacionales</i>								
Consulta directa	-0.15**	0.07	-0.14**	0.0	0.13*	0.06	-0.16**	0.07
Solicitud de información	0.67*	0.37	0.67**	0.29	-0.11	0.11	0.19*	0.11
Solicitud x dificultad	-0.17	0.14						
Solicitud x escolaridad			-0.08*	0.04				
IGA					-2.30	2.34	2.69	2.19
IGA 2017-2019					-0.33	1.38	-1.14	1.30
TG					1.78*	0.89	-0.83	0.83
TC					-1.38	1.25	1.06	1.17
<i>Controles</i>								
Mujer	0.04	0.04	0.04	0.04	-0.07*	0.04	0.04	0.04
Edad	0.001	0.001	0.001	0.001	-0.004***	0.001	0.001	0.001
Escolaridad	-0.03***	0.01	-0.03***	0.01	0.07***	0.01	-0.03***	0.01
PIB per cápita					-0.20	0.62	-0.37	0.58
Población (log.)					0.44**	0.19	-0.39**	0.18
Estado de derecho					1.95	1.41	-0.39	1.32
Concordancia <sup>a</sup>	64%		64%					
Pseudo R <sup>2</sup> / R <sup>2</sup> condicional	0.05		0.05		0.15		0.08	
N	14,393		14,393		14,393		14,393	

Notas: <sup>a</sup>Porcentaje de pares concordantes entre valores predichos y observados.

Códigos de significancia estadística: \*\*\*p<0.01; \*\*p<0.05; \*p<0.1.

Para entender mejor este último resultado, el cuadro 3 presenta dos variaciones del modelo 2 (modelos 2.3 y 2.4). Al menos dos posibilidades pueden ayudar a explicar el efecto positivo de las solicitudes de información en la creencia deslegitimadora. Una puede ser que el efecto esté moderado por la percepción de costo de acceso (esto es, si una persona piensa que la información es difícil de obtener). Sin embargo, como se muestra en el modelo 2.3, la interacción entre dificultad de acceso y haber hecho una solicitud no es significativa. Otra posibilidad es que la relación entre hacer una solicitud y la creencia deslegitimadora esté moderada por la

escolaridad. En este caso, como se muestra en el modelo 2.4, la interacción sí tiene un efecto negativo y significativo. Este resultado indica que la relación entre hacer una solicitud y la creencia deslegitimadora se atempera entre mayor sea la escolaridad de las personas. Una posible explicación a este hallazgo es que las personas con mayor escolaridad tienden a tener más recursos y capital humano que les permiten gestionar costos en su interacción con el Estado (Cf. Peeters y Nieto Morales, 2021). En este sentido, una posibilidad es que personas con mayor escolaridad pueden acceder y usar con más eficiencia las solicitudes de información (por ejemplo, al saber qué preguntar o a qué autoridad dirigir su petición), lo que podría mitigar la adopción de creencias deslegitimadoras.

Finalmente, la hipótesis *H2b* establece que personas en lugares donde las instituciones de transparencia tienen mejor desempeño tenderán a mostrar creencias legitimadoras más frecuentemente. Una forma de poner a prueba esta hipótesis es comparar individuos en la muestra respecto al desempeño de las instituciones de transparencia de los estados en los que viven. Después de todo, como se muestra en la gráfica 2, existe variabilidad en la proporción de personas en cada estado que reportan creencias (des)legitimadoras. Es posible, entonces, que el desempeño de las instituciones locales (en este caso representado por los índices de la Métrica de Gobierno Abierto) pueda afectar creencias generales sobre la publicidad de la información. Para evaluar lo anterior, estimé dos modelos logísticos multinivel con varianza en dos niveles: individuos y estados (modelos 3 y 4 en el cuadro 3). Los modelos multinivel son particularmente aptos para estudiar efectos en bases de datos con una estructura anidada (por ejemplo, individuos que viven en estados diferentes).

**Gráfica 2**  
**Proporción de personas con creencias (des)legitimadoras en los 32 estados**



Fuente: Elaboración del autor con datos de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Enaid) 2019.

No obstante, en el caso de los datos estudiados aquí parece que la agrupación por estado no representa una fuente importante de variabilidad. Para ambas variables dependientes y con base en la estimación del coeficiente de correlación intraclase de Bliese (2000), apenas poco más de 1% de la varianza observada puede explicarse debido a diferencias entre estados. En cualquier caso, el análisis revela además que las variables de la Métrica no parecen tener efectos particularmente importantes, con la excepción del subíndice de transparencia gubernamental (TG). En este caso, encuentro evidencia de un efecto positivo en la creencia legitimadora. Esto indica que personas que viven en estados en donde las instituciones gubernamentales locales han logrado habilitar de mejor manera el acceso a la información pública o han establecido mejores medios de transparencia activa (como los portales de obligaciones) también son personas que con mayor probabilidad desarrollan creencias legitimadoras.

En la siguiente sección recapitulo el argumento general, los principales hallazgos del estudio empírico y ofrezco algunas reflexiones sobre lo que

nos dicen sobre el potencial de resiliencia de las instituciones de transparencia en México.

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En este capítulo se trató el problema de la resiliencia de las instituciones de transparencia y acceso a la información pública en México desde el mirador de su legitimidad social. Ante los recientes ataques en contra de estas instituciones y, en particular, de los órganos garantes del derecho al acceso a la información, resulta relevante entender en qué medida estas instituciones cuentan con apoyo entre la ciudadanía. Desde luego, la resiliencia de una institución no se limita tan sólo a esta dimensión y tampoco una alta legitimidad social garantiza la persistencia institucional. Sin embargo, como afirman Merkel y Lührmann (2021), esta faceta del fenómeno puede resultar importante para contener algunos de los efectos de ataques o bien puede habilitar capacidades de resistencia o de adaptación institucional.

El supuesto de partida de este análisis fue que la vigencia de las instituciones de transparencia y acceso a la información pública implica legitimidad y que por lo tanto es importante estudiar los factores que contribuyen a generar creencias que son más afines a cierto contenido institucional. En el caso de las instituciones de transparencia, esta creencia está asociada a la noción de que la información pública debe ser accesible para todos y no sólo para el gobierno. En este estudio se propusieron factores disposicionales (como las percepciones o el conocimiento) y situacionales (como las experiencias) que favorecen o limitan la posibilidad de encontrar creencias legitimadoras entre las personas. Los resultados del análisis estadístico ofrecen evidencia de que varios de estos factores pueden estar efectivamente relacionados con las creencias legitimadoras o deslegitimadoras.

Ciertamente, los resultados obtenidos tienen algunas limitaciones que es importante subrayar. Primero, algunas operacionalizaciones de las variables

explicativas estuvieron condicionadas a la disponibilidad de información y a las escalas aprovechables en la Enaid 2019. Más y mejores mediciones pueden mejorar la validez y fiabilidad de los resultados en futuros estudios. Segundo, la conceptualización de las variables dependientes es ciertamente limitada y no necesariamente captura matices que bien pueden ser importantes respecto a las creencias de las personas. Por ejemplo, no es claro si la creencia legitimadora se refiere a todo tipo de información pública o si es importante diferenciar entre tipos de información o el acceso en circunstancias específicas (por ejemplo, “siempre que no se atente contra la seguridad nacional”). Mayor investigación cualitativa sería deseable para explorar este aspecto. También, la formación de creencias legitimadoras está muy probablemente afectada por otras variables que no fueron consideradas en este estudio (por ejemplo, confianza institucional, ingreso). Finalmente, dado que este estudio es transversal, la interpretación de los resultados se limita a relaciones de correlación. Sería deseable que, en la medida de lo posible, futuros estudios analicen la relación entre factores situacionales y disposicionales y las creencias de forma longitudinal, de tal manera que se pueda entender con mayor precisión si existe una relación causal y en qué sentido opera.

A pesar de las limitaciones, el presente estudio ofrece claves importantes para entender algunas de las fuentes de legitimidad de las instituciones de transparencia en México y, por lo tanto, posibles asideros para su resiliencia. En general, se puede concluir al menos tres cosas.

Primero, por lo que respecta a los antecedentes disposicionales, la evidencia sugiere que mayor conocimiento de las herramientas y medios de acceso puede contribuir a la legitimidad de las instituciones de transparencia. En cierto sentido, este resultado es particularmente intuitivo: es menos probable validar aquello que se desconoce. Por otra parte, también hay evidencia de que una percepción de altos costos en la interacción con los mecanismos de acceso puede conducir a la deslegitimación de las instituciones. Este resultado hace eco de investigaciones que enfatizan que

mayores costos para las personas tienden a reducir la eficacia de la transparencia (Porumbescu, Meijer y Grimmelikhuijsen, 2022) y, además, a afectar particularmente a personas con menores recursos o capital humano (Peeters y Nieto Morales, 2021). Estos hallazgos hablan de la importancia de socializar los derechos y las herramientas de transparencia y de generar procedimientos que sean eficientes desde el punto de vista de la ciudadanía.

Segundo, este estudio ofrece evidencia de que las personas que obtienen información en portales de transparencia (transparencia activa) también tienden a pensar que la información debe ser de acceso general. Este resultado enfatiza la importancia de consolidar repositorios de información pública y sitios *web* gubernamentales actualizados y completos. Por otro lado, un resultado un tanto inesperado se refiere a la relación positiva entre hacer una solicitud de información y la probabilidad de que un individuo tenga una creencia deslegitimadora. Es posible que parte de este resultado se deba a que las solicitudes requieren cierto conocimiento de parte de las personas (por ejemplo, saber qué autoridad tiene la información deseada) y que, en consecuencia, puede haber mayores barreras para algunos individuos. En cualquier caso, parece que este resultado también pone en relieve la importancia de diseñar procedimientos de acceso con una perspectiva de experiencia del usuario (y no, digamos, privilegiando únicamente criterios de cumplimiento burocrático). De manera más general, se podría decir que mejores procedimientos y experiencias más positivas se pueden traducir en mayor legitimidad institucional.

Finalmente, los resultados de este estudio nos hablan de distintas posibilidades prácticas de resiliencia desde las instituciones. Es decir, los hallazgos arrojan luz sobre algunas líneas de acción que podrían adoptarse para incrementar o mejorar el “posicionamiento social” de las instituciones de transparencia y, por esa vía, su capacidad de resistir embates políticos. Si parte de los ataques tiene por objeto deslegitimar a las instituciones, entonces resulta particularmente importante entender y procurar sus fuentes de legitimidad. No obstante, vale advertir que el reconocimiento

social de las instituciones de transparencia en México sigue siendo limitado. Además, los ataques recientes no sólo se limitan a esfuerzos discursivos de deslegitimación; por ejemplo, ha habido intentos de reforma legal, de limitación de los presupuestos y dilación de los procesos de designación de comisionados de transparencia. Estos otros aspectos de la reciente andanada también merecen atención. En todo caso, lo cierto es que parte de la vigencia de las instituciones de transparencia depende de su legitimidad y de las creencias ciudadanas sobre el acceso a la información pública. En este sentido, resulta prudente (y acaso urgente) emprender acciones de socialización del derecho al acceso a la información y políticas que fomenten percepciones y experiencias que impulsen creencias legitimadoras entre las personas.

## REFERENCIAS

- Adams, N.P. (2018). "Institutional legitimacy". *Journal of Political Philosophy* 26 (1): 84-102.
- Arredondo Martínez, Yuritzi (2022). "Los órganos constitucionales autónomos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: conflictos y posibilidades". *Inter Disciplina* 10 (27): 315-345.
- Beck, Humberto, y Patrick Iber (2022). "The contradictions of AMLO". *Dissent* 69: 108-117.
- Berliner, Daniel (2014). "The political origins of transparency". *The Journal of Politics* 76 (2): 479-491.
- Berliner, Daniel, y Aaron Erlich (2015). "Competing for transparency: Political competition and institutional reform in Mexican states". *American Political Science Review* 109 (1): 110-128.
- Bliese, Paul (2000). "Within-group agreement, non-independence, and reliability: Implications for data aggregation and analysis". En *Multilevel Theory, Research, and Methods in Organizations*, editado por

- Katherine J. Klein y Steve W. Kozlowski, 349-381. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Boese, Vanessa A., Amanda B. Edgell, Sebastian Hellmeier, Seraphine Maerz y Staffan Lindberg (2021). "How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process". *Democratization* 28 (5): 885-907.
- Buchanan, Allen (2018). "Institutional legitimacy". En *Oxford Studies in Political Philosophy*, editado por David Sobel, Peter Vallentyne y Steven Wall, 53-80. Oxford: Oxford University Press.
- Burnell, Peter, y Peter Calvert (1999). "The resilience of democracy: An introduction". *Democratization* 6 (1): 1-32.
- Cejudo, Guillermo M., Sergio López-Ayllón y Alejandra Ríos Cázares (eds.) (2012). *La política de transparencia en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (CIDE-INAI) (2019). *Métrica de Gobierno Abierto 2019* [en línea]. Disponible en <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/informeresultados.pdf> (consulta: 5 de octubre de 2022).
- Cucciniello, Maria, Gregory A. Porumbescu y Stephan Grimmelhuisen (2016). "25 years of transparency research: Evidence and future directions". *Public Administration Review* 77 (1): 32-44.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2021). "'Doublespeak populism' and public administration: The case of Mexico". En *Democratic Backsliding and Public Administration*, editado por Michael Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit y Stefan Becker, 178-199. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fierro Ferráez, Ana Elena (2018). "Derecho de acceso a la información, entre la Constitución y la realidad". *Revista Mexicana de Derecho*

*Constitucional* (39): 65-88.

Fox, Jonathan (2008). “Transparencia y rendición de cuentas”. En *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, coordinado por John M. Ackerman, 174-198.

México: Siglo XXI Editores.

Galván, Melissa (2021). “AMLO contra el INAI: el presidente acumula dos años de ataques al instituto”. *Expansión Política*, 7 de enero. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/mexico/2021/01/07/amlo-contra-el-inai-el-presidente-acumula-dos-anos-de-ataques-al-instituto>> (consulta: 5 de octubre de 2022).

Herrera, Rolando (2022). “Advierten de nuevo ataque de AMLO contra INAI”. *Reforma*, 15 de febrero.

Holmberg, Sören, Bo Rothstein y Naghmeh Nasiritousi (2009). “Quality of government: What you get”. *Annual Review of Political Science* 12 (1): 135-161.

Howlett, Michael, e Ishani Mukherjee (2014). “Policy design and non-design: Towards a spectrum of policy formulation types”. *Politics and Governance* 2 (2): 57-71.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2016). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) 2016. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2019). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) 2019. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Jost, John T., y Orsolya Hunyady (2005). “Antecedents and consequences of system-justifying ideologies”. *Current Directions in Psychological Science* 14 (5): 260-265.

- Kelman, Hebert C. (2001). "Reflections on social and psychological processes of legitimization and delegitimization". En *The Psychology of Legitimacy. Emerging Perspectives on Ideology, Justice, and Intergroup Relations*, editado por John T. Jost y Brenda Major, 54-76. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kosack, Stephen, y Archon Fung (2014). "Does transparency improve governance?" *Annual Review of Political Science* 17: 65-87.
- Lathrop, Daniel, y Laurel Ruma (eds.) (2010). *Open Government*. Cambridge: O'Reilly.
- Levi, Margaret (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Levi, Margaret, y Audrey Sacks (2009). "Legitimizing beliefs: Sources and indicators". *Regulation and Governance* 3 (4): 311-333.
- Levi, Margaret, Audrey Sacks y Tom R. Tyler (2009). "Conceptualizing legitimacy, measuring legitimating beliefs". *American Behavioral Scientist* 53 (3): 354-375.
- López-Ayllón, Sergio (2009). *El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6º de la Constitución Mexicana*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- López-Ayllón, Sergio (2017). "La transparencia gubernamental". En *Cien ensayos para el Centenario. 2. Estudios jurídicos*, coordinado por Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte, 277-296. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas/Senado de la República.
- Merino, Mauricio (2008). "Muchas políticas y un solo derecho". En *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, coordinado por Sergio López-Ayllón, 127-155. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas/Instituto Federal de Acceso a la Información.

- Méndez de Hoyos, Irma, Tomislav Lendo y Ulises Flores Llanos (2021). “Corruption and populism in Mexico: Is AMLO the same formula against corruption?” En *Populism and Corruption*, coordinado por Jonathan Mendilow y Éric Phélippeau, 190-215. Northampton: Edward Elgar.
- Merkel, Wolfgang, y Anna Lührmann (2021). “Resilience of democracies: Responses to illiberal and authoritarian challenges”. *Democratization* 28 (5): 869-884.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2015). *The Quest for Good Governance. How Societies Develop control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nieto Morales, Fernando (2019). *Hacia la construcción de un estado abierto en la Ciudad de México. ¿Qué es, por qué importa y cómo lo conseguimos?* México: Tirant Lo Blanch/Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005). *Modernizing Government: The way Forward*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing.
- Pardo, María del Carmen (2009). *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México: El Colegio de México.
- Pardo, María del Carmen (2020). “Reformas administrativas en México. Un paso adelante y dos atrás”. En *La máquina de la desigualdad. Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*, coordinado por Rik Peeters y Fernando Nieto Morales, 165-189. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/El Colegio de México.

- Peeters, Rik, y Fernando Nieto Morales (2021). "The inequality machine: An exploration of the costs and causes of bureaucratic dysfunction in Mexico". *Developments in Administration* 3 (1): 19-30.
- Pérez, Maritza (2022). "Preocupa al INAI mantener autonomía". *El Economista*, 14 de junio [en línea]. Disponible en <<https://www.economista.com.mx/politica/Preocupa-al-INAI-mantener-autonomia-20220614-0008.html>> (consulta: 9 de agosto de 2022).
- Peschard, Jacqueline (2017). *Transparencia: promesas y desafíos*. México: El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Piotrowski, Suzanne J., y Gregg G. van Ryzin (2007). "Citizen attitudes toward transparency in local government". *American Review of Public Administration* 37 (3):306-323.
- Porumbescu, Gregory, Albert Meijer y Stephan Grimmelikhuijsen (2022). *Government Transparency: State of the Art and New Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, John (1995). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Roberts, Alasdair (2012). "WikiLeaks: The illusion of transparency". *International Review of Administrative Sciences* 78 (1):116-133.
- Romzek, Barbara, y Melvin J. Dubnick (1994). "Issues of accountability in flexible personnel systems". En *New Paradigms for Government*, editado por Patricia Ingraham y Barbara Romzek, 263-294. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Suchman, Mark C. (1995). "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches". *The Academy of Management Review* 20 (3): 571-610.
- Tocqueville, Alexis de (2000). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tyler, Tom R. (1990). *Why People Obey the Law*. Princeton: Princeton University Press.

- Tyler, Tom R. (2006). “Psychological perspectives on legitimacy and legitimation”. *Annual Review of Psychology* 57: 375-400.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2007). “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 14 (5): 47-74.
- Vishwanath, Tara, y Daniel Kaufmann (2003). “Towards transparency in finance and governance” [en línea]. Disponible en <<http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpfi/0308009.html>> (consulta: 9 de agosto de 2022).
- Weber, Max (2002). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- World Justice Project (WJP) (2020). *Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020* [en línea]. Disponible en <<https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2019-2020/>> (consulta: 5 de octubre de 2022).

# **LIBERTADES DEMOCRÁTICAS Y RESISTENCIA CIUDADANA**

# Prensa y resistencia: ¿hacia una nueva relación con el poder?

Grisel Salazar Rebolledo

---

[ [Regresar al contenido](#) ]

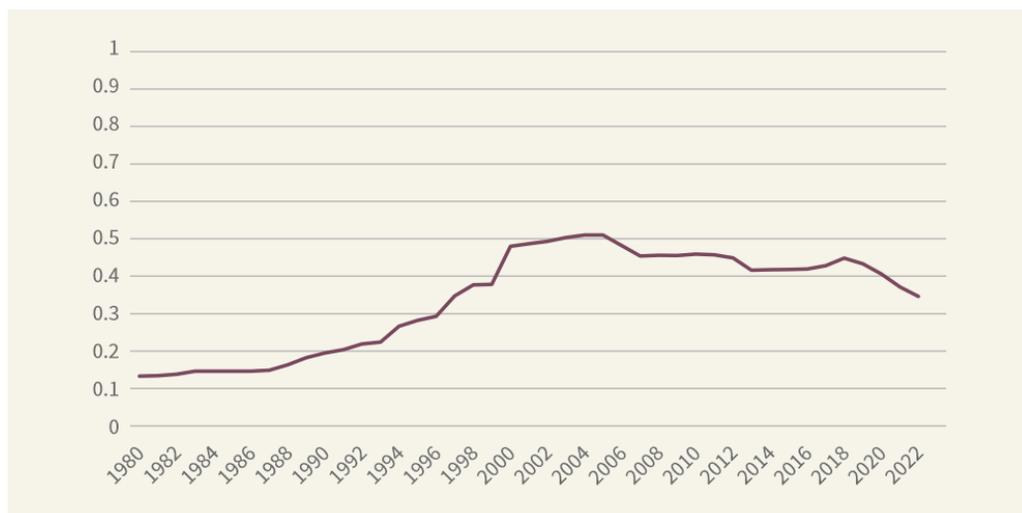
¿Cómo se manifiesta el declive democrático en la relación entre prensa y gobernantes? Desde hace algunos años es frecuente referirse a la preocupación por los retrocesos autoritarios en todo el mundo. En 2018, Steven Levitsky y Daniel Ziblatt publicaron el libro *How Democracies Die*, en el que rastreaban los procesos por los cuales las democracias electorales lentamente se iban erosionando, hasta terminar en regímenes autoritarios sin que tuviera que mediar un episodio dramático, como lo sería, por ejemplo, un golpe de Estado. Se trataba más bien de largas y dolorosas agonías por las que transitaban países en los que se consideraba que la democracia estaba asentada al menos en algún grado y paulatinamente “los políticos empezaban a tratar a sus adversarios como enemigos, a intimidar a la prensa libre y amenazar con impugnar los resultados electorales” (Levitsky y Ziblatt, 2018: 10). El arribo de liderazgos polarizantes y divisivos con un cuestionable compromiso hacia las reglas democráticas motivó un creciente cuerpo de investigaciones preocupadas por entender este fenómeno y la proclividad de las democracias a caer en retrocesos. Adam Przeworski (2022) se suma al reciente debate sobre las democracias en crisis, señalando que es necesario cuestionar el paradigma sobre el que construimos nuestras expectativas de la supervivencia democrática. Ni las instituciones democráticas ni el descontento popular pueden brindar salvaguarda suficiente para confiar en que los gobiernos que amenacen las libertades serán sancionados.

La pregunta por la erosión democrática, sin embargo, tiene raíces más remotas. El avance de los así llamados *regímenes híbridos* en el mundo se anunciaba desde finales del siglo XX, cuando se miraban con desconcierto las trayectorias que tomaban los que habían transitado desde el autoritarismo. La mayor parte de los regímenes se instaló en una permanente transición que hacía cuestionar la naturaleza cambiante a la que aludía el término “transición”. Conforme se iba haciendo más tangible el surgimiento y establecimiento de una zona nebulosa en la que se refugiaban regímenes que ya no eran autocracias abiertas, se hacía patente que tampoco acababan por convertirse en democracias liberales (Schedler, 2002, 2006 y 2010). Estos subtipos disminuidos de democracia, también llamados regímenes híbridos (Cassani, 2014; Diamond, 2002; Levitsky y Way, 2010), se convirtieron en la forma más frecuente de régimen político después de la tercera ola de democratización.

Retomar este antecedente es importante para recordar que las discusiones sobre los retrocesos autoritarios nos han ocupado desde hace ya algunas décadas, que la noción de que la democracia está en riesgo no es reciente y que antes de hablar de las capacidades de las democracias para prevenir su retroceso es necesario plantearse en qué medida la democracia logró instalarse efectivamente en entornos como el mexicano.

De acuerdo con datos de V-Dem, México presenta actualmente un puntaje de 0.35 en el Índice de Democracia Liberal, que toma valores de 0 a 1, donde 1 es el valor máximo. De 2018 a 2022, este indicador cayó 0.11 puntos, lo que representa el declive más marcado de los últimos tres sexenios.

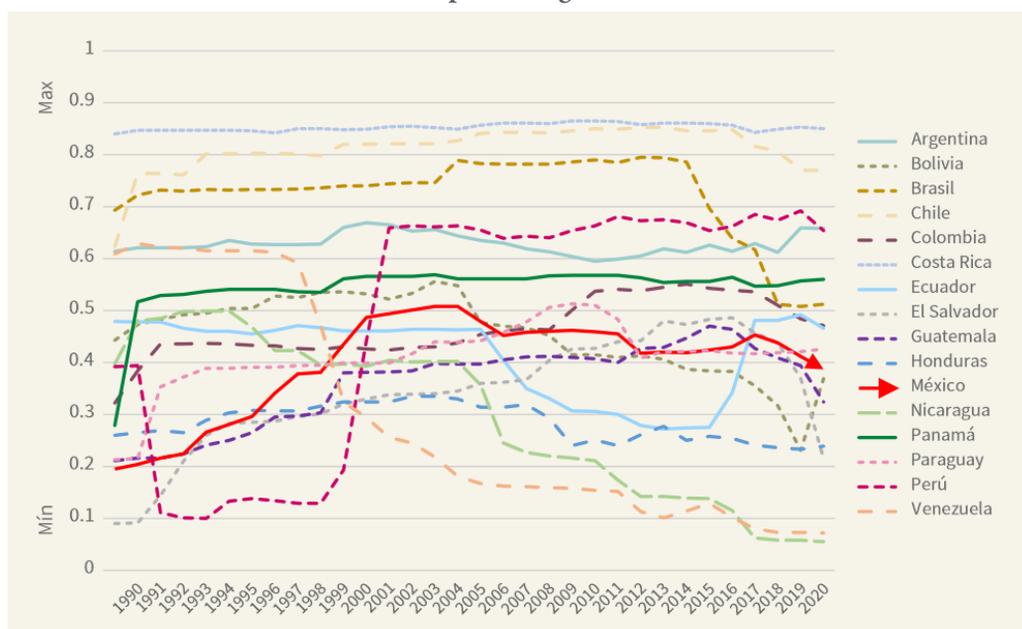
**Gráfica 1**  
**Índice de Democracia Liberal en México, 1980-2022**



Fuente: V-Dem (2022).

El puntaje de 0.35 obtenido en 2022 supone regresar al nivel que tomaba este mismo indicador en 1997. Actualmente, sólo siete países de la región latinoamericana presentan valores inferiores al de México para ese mismo indicador: Bolivia (0.37), Guatemala (0.32), Honduras (0.24), El Salvador (0.21), Venezuela (0.07), Cuba (0.07) y Nicaragua (0.06), como puede verse en la siguiente gráfica.

Gráfica 2  
Índice de Democracia Liberal para la región latinoamericana, 1990-2021



Fuente: V-Dem (2022).

Dada esta involución de las condiciones democráticas, cobra relevancia la pregunta por la capacidad que tiene el sistema político, entendido como un conjunto de actores e instituciones, para hacer frente a este proceso, y más aún, para frenarlo.

Esta capacidad de sobreponerse a la erosión democrática remite al término de “resiliencia democrática”, que implica, de acuerdo con Lührmann (2021), referirse a estrategias de resistencia que buscan contrarrestar o resistir embates autoritarios que ponen en riesgo el establecimiento o la maduración de la democracia, o bien que implican un retroceso autoritario.

Dentro de estos procesos de resistencia hay un bastión del que poco se suele hablar cuando se consideran las instituciones políticas: la prensa. Esto resulta desconcertante, puesto que los embates contra los periodistas son una de las características distintivas que advierten de retrocesos democráticos importantes (Gohdes y Carey, 2016). Si bien la violencia física

contra la prensa en México se ha recrudeció de manera importante a partir de la así llamada “guerra contra el narcotráfico”, los ataques verbales, la deslegitimación del periodismo de denuncia y los señalamientos a personas del gremio desde el estrado presidencial se han agudizado en los últimos años, lo que obliga a preguntarse si estamos frente a una nueva relación con el poder.

Si bien es sano y deseable el intercambio y el cuestionamiento entre estos dos actores del sistema político, particularmente considerando que el paradigma de la objetividad periodística es, por decir lo menos, controversial (Gorosarri, 2017; Torres, 2012), lo cierto es que es muy frágil la frontera entre ese intercambio y la confrontación y la desvalorización de la profesión periodística, provocando reverberaciones sociales muy negativas que redundan en una erosión de la confianza y el desprecio hacia el periodismo. Sin obviar que los medios de comunicación son agentes económicos, con intereses y estrategias propias (Salazar, 2022), uno de los elementos característicos de las relaciones entre la prensa y el poder bajo escenarios de erosión democrática son los ataques *ad hominem*, subordinando la calidad de la investigación periodística y la solidez de la evidencia.

Para entender si se ha inaugurado un nuevo estilo de relación entre la prensa y el poder, diversas investigaciones se han enfocado en estudiar el estilo comunicacional del actual presidente (Esteinou, 2019; Juárez Gámiz y Arrellano Toledo, 2022; Serrano Rodríguez, 2019), en analizar el contenido de las conferencias de prensa diarias que organiza el presidente (Natal, 2021; Sánchez-Ramírez, 2021; Flores-González *et al.*, 2021), o la manera en que los medios retoman los mensajes emitidos en esas conferencias (Andrade *et al.*, 2021). Menos atención ha generado la utilización de las conferencias matutinas como un foro de confrontación con la prensa y un espacio para el establecimiento de una narrativa predominante (Muñiz, 2021).

A la fecha, no hay estudios sistemáticos que se hayan propuesto analizar la capacidad de la prensa de contribuir a la resiliencia democrática a partir

de las nuevas dinámicas en la relación entre los medios y el presidente Andrés Manuel López Obrador a partir de su llegada al poder. Aunque han sido llamativos y constantes los desencuentros entre el presidente y los medios, es necesario generar evidencia para entender los reajustes en la relación prensa-poder bajo el gobierno actual, con especial énfasis en las capacidades de resiliencia que conserva la prensa.

Para analizar estas capacidades, este artículo está dividido en cuatro partes. En la primera se discute la doble concepción de los medios; por un lado, como barómetros de retrocesos democráticos (Gohdes y Carey, 2016) y, por el otro, como instancias de rendición de cuentas que pueden elevar, de acuerdo con Laebens y Lührmann (2021), los costos de estos retrocesos, especialmente si trabajan en conjunto con otros actores e instituciones. Posteriormente, se ofrece una esquematización de las dinámicas particulares que se tienden entre la prensa y el poder en sus entornos de declive democrático. En la segunda se presenta un recuento de episodios emblemáticos en los que el presidente ha realizado ataques verbales contra los medios en general o contra periodistas en específico. En la tercera se ofrece un panorama de la cobertura que la prensa ha dado al presidente y su gabinete, a partir de un análisis de contenido de tres periódicos de circulación nacional. Una vez analizado el contexto de confrontación y diseccionado el desempeño de la prensa bajo este clima, en la cuarta parte se realiza un balance de las capacidades de la prensa para contribuir a la resiliencia democrática a partir de los elementos señalados por Laebens y Lührmann (2021).

## **LOS MEDIOS EN DEMOCRACIAS ENDEBLES: ENTRE CANARIOS EN LA MINA Y CATALIZADORES DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

Como señala Hyde (2020), si bien el final del siglo XX estuvo definido por un consenso alrededor de la democracia como régimen político, la segunda

década del siglo XXI ha estado marcada por una inquietud compartida por retrocesos democráticos que se atestiguan en diferentes países y un declive en el apoyo a la democracia. El optimismo inicial, traído por la tercera ola de democratización que se vivió en las últimas décadas del siglo XX, se nubló no sólo por la instauración de democracias que sólo lo eran en la fachada, sino también por procesos de profunda degradación de los principios democráticos, como el colapso en la separación de poderes, violaciones sistemáticas a los derechos políticos y las libertades civiles, y afrentas a la integridad electoral. La situación es tan generalizada que es pertinente preguntarse cómo sabemos si estamos ante una erosión democrática y no sólo frente a inestabilidades inherentes al conflicto de cualquier sistema político, o incluso a tendencias históricas que pueden ser entendidas como inercias normales de *path dependence* (Andersen, 2019).

Levitsky y Ziblatt (2018: 35) ofrecen cuatro indicadores clave para detectar un comportamiento autoritario de parte de los líderes políticos: 1. Rechazo o débil aceptación de las reglas del juego constitucional y electoral, 2. Negación de la legitimidad de los adversarios políticos, 3. Tolerancia o fomento de la violencia, y 4. Predisposición a limitar las libertades civiles de los actores de oposición y las voces críticas, incluidos los medios de comunicación, mediante restricciones legales o acciones punitivas. La literatura sobre democracias que sólo lo son en la fachada, por mantener elecciones periódicas pero que fallan en garantizar libertades civiles y derechos, coincide en que la intervención sobre los medios de comunicación es una estrategia clave para alterar la “cadena de elección democrática” (Levitsky y Way, 2010; Schedler, 2002: 39). La posibilidad de que los ciudadanos estén en posibilidad de formarse preferencias políticas sin cortapisas al conocer datos relevantes sobre los resultados de la gestión pública, confrontar la narrativa oficial y tener información sobre alternativas de política está íntimamente ligada a la existencia de medios de comunicación libres y diversos. En este sentido, la imposición de bloqueos al flujo de información o la descalificación constante de los medios que

hacen crítica o cuestionan las narrativas oficiales es frecuente en derivas autoritarias (Diamond, 2002; Fawzi, 2019; Flores-González *et al.*, 2021; Levitsky y Way, 2010; Mazzoleni, 2008; Schmotz, 2019).

Lo más relevante es que se ha documentado que las restricciones impuestas a los medios de comunicación generalmente anuncian un deterioro de libertades civiles en esferas más amplias. En un estudio global que toma datos de 2002 a 2013, Gohdes y Carey (2016) demostraron que las agresiones a periodistas, tanto las cometidas por agentes del gobierno como las que carecen de un perpetrador identificado, son precursoras de violaciones a las libertades de otros ciudadanos y actores sociales. En el mismo sentido, y tomando como caso de estudio la dictadura militar brasileña, Stein (2013) comprobó que la reacción del gobierno hacia la prensa crítica era un barómetro para calibrar sus niveles de intolerancia hacia la oposición política y la protesta social. Estos hallazgos han llevado a hablar de la prensa como el “canario en la mina”.

Entre los mineros que extraían carbón era común hacerse acompañar de canarios para bajar a los túneles. Estas aves son capaces de detectar antes que el ser humano la presencia de gases nocivos en el ambiente; así, cualquier síntoma de intoxicación en el canario anunciaba un riesgo inminente: el entorno se había vuelto tóxico. En los estudios de ciencia política se ha utilizado esta metáfora para ilustrar que cuando la prensa es vulnerada por los gobernantes esto anuncia un serio deterioro en otras esferas de derechos humanos y libertades civiles. Tal como los canarios en la mina, los periodistas son generalmente los primeros en padecer las consecuencias de un ambiente de erosión democrática. Al mismo tiempo, la prensa es también una de las primeras esferas en que se deja sentir el preludio de la liberalización política y la apertura a la crítica y el cuestionamiento (O’Neil, 1998; Pérez-Liñán, 2007; Stein, 2013).

Es posible hablar, por lo tanto, de una doble concepción de los medios en democracias endebles; por un lado, como barómetros del estado que guarda la democracia, pero también como instancias de rendición de

cuentas que pueden elevar, de acuerdo con Laebens y Lührmann (2021), los costos de los retrocesos democráticos, especialmente si trabajan en conjunto con otros actores e instituciones.

Considerar a los medios es, entonces, obligatorio dentro de las investigaciones que se propongan documentar procesos de deterioro democrático, pero también de resiliencia, entendida como la “capacidad de los sistemas de recuperar o preservar el mismo nivel de calidad democrática cuando enfrentan retos” (Somer, McCoy y Luke, 2021).

La erosión democrática no es un proceso súbito, sino que el deterioro de las capacidades institucionales es gradual. En este sentido, puede ser difícil de detectar; sin embargo, esta misma gradualidad abre oportunidades para la resistencia, especialmente a través de la activación de distintos mecanismos de rendición de cuentas (Laebens y Lührmann, 2021: 908).

Los mecanismos de rendición de cuentas pueden desempeñar un papel fundamental para frenar los procesos de retroceso democrático (Diamond, Plattner y Schedler, 1999; O’Donnell, 1998). Las instancias de rendición de cuentas establecen contrapesos para el ejercicio del poder y pueden evitar el colapso democrático. En sentido amplio, la rendición de cuentas “se basa en el deber de explicar las acciones propias a alguien más” (Cejudo, 2005; Przeworski, Stokes y Manin, 1995). Los así llamados “pilares básicos de la rendición de cuentas” incluyen la obligación de poner al escrutinio público las decisiones políticas y de política, así como la capacidad de sanción cuando se violenta el mandato público (Przeworski, Stokes y Manin, 1995; Schedler *et al.*, 1999).

Las instancias de rendición de cuentas retoman la preocupación clásica por establecer condiciones para lograr que el gobierno se regule a sí mismo al establecer restricciones en el uso del poder, objetivo que se logra con diferentes mecanismos institucionales. Guillermo O’Donnell (1998) distinguía entre mecanismos horizontales y verticales para alcanzar la rendición de cuentas. Los primeros se refieren a las agencias e instituciones que mutuamente se supervisan y establecen sanciones. Esta dimensión de la

rendición de cuentas abrevia directamente de la noción clásica de frenos y contrapesos: “cuando la división de poderes es real, el Congreso y el Poder Judicial son los principales mecanismos de control horizontal” (Cejudo, 2005: 50). Los segundos, los mecanismos verticales de rendición de cuentas, son en primer lugar las elecciones libres y justas. Algunos autores (Marsteintredet, 2008) añaden a esta dimensión las libertades de prensa y asociación, colocando al centro los instrumentos de los que disponen los ciudadanos para reconocer o sancionar a los funcionarios públicos por su desempeño. Otros autores (Smulovitz y Peruzzotti, 2000) consideran de manera independiente a los mecanismos sociales de rendición de cuentas, que dependen de la activación de grupos ciudadanos y medios de comunicación que denuncian irregularidades en el gobierno o exigen acción pública. Laebens y Lührmann (2021), por su lado, consideran los mecanismos de participación ciudadana y las denuncias mediáticas como una dimensión diagonal que puede movilizar contra los gobernantes con impulsos autócratas e informar a otros actores políticos. En este sentido, se puede evitar el colapso democrático cuando los contrapesos o mecanismos de rendición de cuentas están activos (Laebens y Lührmann, 2021).

En una democracia funcional se asume que los mecanismos de rendición de cuentas, tanto en su concepción tradicional de frenos y contrapesos como en la dimensión vertical de ejercicio del voto, tienen un funcionamiento fluido para generar de manera automática controles suficientes para marcar límites a los poderosos, incluso como posibilidad latente de sanción. Sin embargo, en democracias endebles, o con riesgo de retrocesos, la debilidad institucional hace que sea necesario depender de otros mecanismos, como la sanción reputacional a partir de reacciones en la opinión pública y la oposición. Así, una de las funciones más importantes de los medios de comunicación es sumar a procesos de rendición de cuentas, para impulsar la acción parlamentaria (Lührmann, 2021: 1029). Por esta razón, los mecanismos de rendición de cuentas son clave para la resiliencia, ya que insertan costos para los funcionarios públicos tanto en la

popularidad como en las decisiones que se toman a partir de los cambios en la opinión pública, entre las que se encuentran, por supuesto, las elecciones y la posibilidad de que los actores de oposición inicien otros procesos (Lührmann, 2021: 1030).

En lo que toca particularmente a la prensa, podríamos esperar que bajo contextos de erosión democrática la crítica y la investigación se asfixien; sin embargo, la evidencia muestra que esto no necesariamente es así. Si bien bajo escenarios de autocracias cerradas la crítica mediática está prácticamente extinguida, en escenarios intermedios, correspondientes a los llamados “regímenes híbridos” (Cassani, 2014; Diamond, 2002; Schmotz, 2019), de declive democrático o de democracias imperfectas, hay elementos que permiten que los medios continúen ejerciendo una labor de vigilancia y denuncia, como sucedió en América Latina durante los años noventa, cuando, aun bajo regímenes autoritarios, se atestiguó un surgimiento del modelo de periodismo de denuncia que contribuiría sustancialmente a impulsar modelos democráticos (Waisbord, 2000).

En este sentido, no es del todo preciso asumir una retracción automática y generalizada de los medios de comunicación bajo condiciones no democráticas. En efecto, según ha demostrado Salazar (2022), si bien las acciones represivas contra los medios de comunicación, entre las que se encuentra la violencia hacia la prensa, provocan un declive de entre 4% y 8% en la probabilidad de encontrar contenidos críticos, en donde existen contrapesos parlamentarios activos, una sociedad civil organizada y/o un Poder Judicial independiente esta probabilidad se mitiga. Así, los medios críticos que son capaces de continuar ejerciendo un periodismo crítico o de denuncia son fundamentales para frenar o ralentizar el deterioro democrático, pero es necesaria la participación de otros actores. En pocas palabras, la acción de los medios críticos es un elemento necesario, pero no suficiente, para la resiliencia democrática.

En sintonía con esta idea, Laebens y Lührmann (2021) señalan que además de la irrupción de una crisis económica o un cambio institucional

profundo, como puede ser una reforma, la acción de los medios críticos que denuncian un escándalo de corrupción es un elemento que abona a la resiliencia de las democracias en la medida que otros aliados estén dispuestos a acompañar sus acciones. Los incentivos son variables, pero en términos generales puede decirse que cuando la oposición encuentre más ganancias al hacer propios los escándalos mediáticos para impulsar acciones institucionales que aliarse con el gobierno o solapar el escándalo habrá resonancias mucho mayores que puedan contribuir a frenar el deterioro democrático, detonando así una serie de reacciones en cadena que van del llamado a cuentas a la imposición de sanciones, a vaivenes en la opinión pública y hasta a un voto de castigo, que puede provocar cambios en los equilibrios del poder. De acuerdo con otros autores, la publicación mediática de escándalos políticos, especialmente de los relacionados con sucesos de corrupción, afectan a la opinión pública y la exigencia de cuentas; por lo tanto, tienen el potencial de contribuir al freno del declive democrático (Costas-Pérez, Solé-Ollé y Sorribas-Navarro, 2012; Pérez-Liñán, 2007).

Hay que señalar que la relación entre la prensa y el poder parece estar marcada por el conflicto, incluso bajo regímenes que pueden clasificarse como democracias plenas. La deliberación es el signo de las democracias liberales, donde es natural el disenso, la confrontación de ideas y el debate.

En este sentido, cabe preguntarse si los escenarios de deterioro democrático suponen un fenómeno realmente nuevo en lo que respecta a la relación entre la prensa y el gobierno. De acuerdo con la literatura generada en torno al tema, hay, al menos, tres elementos que en otros escenarios no ocurren, o que se presentan de manera acentuada bajo este tipo de escenarios e impactan de lleno la relación entre los medios de comunicación y el gobierno.

En primer lugar, quienes encabezan un régimen que presenta rasgos de deterioro democrático suelen tener una relación conflictiva con la verdad y la evidencia empírica. La retórica y las narrativas se anteponen a los hechos,

lo que lleva a acusaciones sin fundamento o negaciones directas de los hechos (Albright, 2017; Van Duyn y Collier, 2019). Una cuestión aún más preocupante es que esta tendencia se multiplica en estos contextos, y una gran parte de la población deja de valorar las afirmaciones basadas en evidencia factual. En lo que respecta a la prensa, esto supone una relación conflictiva entre ésta y el poder, pero también entre la prensa y sus audiencias. No sólo la labor periodística de la verificación de datos se mira con desconfianza o con abierto desprecio, sino que los sentimientos y las simpatías se anteponen a los hechos (Guimón, 2021; Tofel, 2015). La preferencia por la calidad periodística se subordina a la preferencia por las coincidencias política e ideológicas y el contenido de baja calidad periodística, más emparentado con la propaganda que con la investigación, tiene mucha más probabilidad de difundirse (Calvo y Aruguete, 2020; Vosoughi, Roy y Aral, 2018).

En segundo lugar, estamos frente a la agudización de un ambiente de polarización política que podríamos calificar de tóxico o pernicioso (Somer, McCoy y Luke, 2021). Este clima no sólo supone la concepción de la política como un conflicto en una sociedad dividida entre “ellos y nosotros”, y la consecuente simplificación de la complejidad social, sino que al generar una desconfianza mutua entre los grupos sociales incrementa la posibilidad de deslegitimar o restringir las libertades de expresión y asfixia la posibilidad de deliberación. La identidad política se vuelve entonces en una identidad social y cada grupo comienza a ver al bloque rival como una amenaza a la vida nacional, o a un determinado modo de vida, lo cual justifica y legitima medidas más o menos radicales para defender los intereses del propio grupo.

De acuerdo con Somer *et al.* (2021), la polarización es uno de los principales factores asociados al deterioro de la vida pública, afectando profundamente la calidad de las relaciones sociales y las condiciones de la democracia liberal. En consecuencia, las actitudes y percepciones extremistas asociadas a la polarización inciden directamente en la opinión

que la ciudadanía tiene sobre los medios y su desempeño. No sólo los medios de comunicación se asocian con el *establishment*, sino que se va minando con esto la confianza social depositada en ellos. La libertad de prensa deja de ser valorada en la medida que los medios críticos se consideran parte del bando opositor y con esto se justifican acciones restrictivas o abiertamente represivas contra ellos. Este clima de polarización, además, provoca importantes declives en la confianza otorgada a la prensa y en general a la labor periodística (Legg y Kerwin, 2018).

Finalmente, y como derivado, debe resaltarse la dimensión comunicacional en un entorno de declive democrático. A la ya mencionada pérdida de confianza en los medios de comunicación, especialmente en los que hacen cuestionamientos críticos al poder y ejercen una labor de monitoreo y vigilancia, los entornos de declive democrático también suelen llevar aparejado el surgimiento, tanto en redes sociales como en medios tradicionales, de comunicadores afines al gobierno que confrontan la narrativa de los medios críticos, que desdeñan a los organismos que producen conocimiento técnico y estadísticas, a universidades, a organizaciones de la sociedad civil, y a todos los actores que ponen en duda las narrativas oficiales. Como señala Waisbord (2020: 270), en climas polarizados y de declive democrático el líder político “precisa de un collar de medios incondicionales, partidarios, ideológicos, sesgados abiertamente, que martillen los mismos mensajes sincronizados”. La particularidad de estos entornos es que la radicalización de posturas conduce a una forma singular de comunicación política que no es accidental, sino estratégica (Freelon y Wells, 2020; Waisbord, 2020), y en este sentido la prensa se coloca como uno de los enemigos a combatir.

## EL PODER FRENTE A LA PRENSA

De acuerdo con lo señalado en el apartado anterior, la activación de los mecanismos de rendición de cuentas, incluida la acción de vigilancia ejercida por la prensa, impone costos a los líderes que pretenden iniciar un retroceso democrático. De acuerdo con Laebens y Lührmann (2021: 913), para eludir estos costos, y reducir la probabilidad de rendir cuentas, los líderes buscan o cooptar a los actores e instituciones de contrapeso y rendición de cuentas o reprimirlos. En este apartado se discutirán algunos episodios específicos de la Presidencia de Andrés Manuel López Obrador en su relación con los medios de comunicación. En esta sección se busca mostrar que a diferencia de lo ocurrido en gobiernos anteriores, las actitudes del poder frente a la prensa se han caracterizado por una confrontación inédita que encuentra paralelismos importantes con el desconcierto expresado en testimonios de periodistas de otras latitudes sobre la desconfianza de la sociedad, el combate a la desinformación y el desprecio hacia la evidencia factual (véase , por ejemplo, el discurso que pronunció Marty Baron, ex editor de *The Washington Post*, en 2018 en el Instituto Reuters de la Universidad de Oxford).[1]

Es necesario señalar que bajo gobiernos anteriores también ha habido momentos de tensión entre la prensa y el poder. Por ejemplo, en 2011, la periodista Carmen Aristegui demandó al gobierno de Felipe Calderón pronunciarse sobre las sospechas de que el presidente sufría de alcoholismo, subrayando el interés público de conocer el estado de salud de los funcionarios. Este episodio crispó la relación entre Aristegui y el gobierno, particularmente con la oficina de la Presidencia. Poco tiempo después del cuestionamiento, la periodista salió del aire y es difícil descartar que estos episodios no estén relacionados.

Por otro lado, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto no era raro que el mandatario expresara su frustración ante la falta de respaldo de la prensa a su gestión. Frases como “ya sé que no aplauden” o “las buenas noticias no se cuentan” marcaron la segunda mitad de su mandato. También vale la pena resaltar el despido de Carmen Aristegui y su equipo de la

empresa MVS, justo después de que en 2014 la periodista revelara que la esposa de Peña Nieto, Angélica Rivera, había adquirido una lujosa propiedad en la Ciudad de México conocida como la “Casa Blanca” a una empresa que tenía contratos gubernamentales importantes. La compra de la propiedad llevó a preguntas y críticas sobre posibles conflictos de interés y corrupción y a exigir una explicación pública, lo que detonó diversos procesos institucionales de investigación. Además, la gestión de Peña Nieto estuvo caracterizada por una complicidad de una buena parte de los medios de comunicación, articulada a través de un altísimo gasto en publicidad oficial (Artículo 19, 2016), con lo que garantizaba una cercanía de los medios de mayor alcance y preponderancia y un estilo de comunicación que rara vez apelaba al contacto directo con los periodistas. De hecho, entre 2012 y 2018 sólo se celebraron dos conferencias de prensa en las que el presidente estuviera frente a los medios.

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia, el estilo comunicacional cambió radicalmente (Juárez Gámiz y Arrellano Toledo, 2022). Hay, al menos, cuatro elementos que redefinen la relación entre el gobierno y la prensa en el mandato de López Obrador: la utilización de las conferencias de prensa como herramienta para apuntalar la narrativa gubernamental; el uso frecuente de etiquetas para intimidar, estigmatizar y deslegitimar a cualquier investigación que cuestione su gestión; el trastocamiento de términos para referirse a la prensa que es considerada de oposición; y la reverberación expansiva de estos fenómenos en las redes sociales.

En cuanto al primero, y siendo fiel a la estrategia que aplicó cuando gobernó la capital del país, el presidente decidió organizar conferencias de prensa matutinas diarias. Al 15 de septiembre de 2022 se habían celebrado 982, con una duración promedio de 112 minutos cada una.[2] Estas conferencias no sólo han logrado colocar exitosamente temas en la agenda (Muñiz, 2021), sino que se han convertido también en un foro que deja ver los diferentes matices de las relaciones entre la prensa y el gobierno.

Justificadas como un ejercicio de rendición de cuentas y de transparencia, la realidad es que rara vez se admiten los cuestionamientos a la información allí presentada y gran parte de la audiencia la constituyen comunicadores de redes sociales afines al gobierno (Natal, 2021; Sánchez-Ramírez, 2021; Flores-González *et al.*, 2021).

En estas conferencias, además de construir la agenda, se desdobra la estrategia comunicacional del gobierno: se colocan términos discursivos, se presenta la concepción ideológica de los asuntos públicos, se establece el elenco de aliados y opositores al gobierno y se difunden los encuadres bajo los que se realizan definiciones sociales y de identidades, la gran mayoría de las veces sin sustento factual (Juárez Gámiz y Arrellano Toledo, 2022: 349). Para Muñiz (2021), estos ejercicios suponen un ejercicio de retórica discursiva tendiente a la polarización. En el mismo sentido, como señala Sánchez-Ramírez (2021): “Podemos observar el uso material y simbólico que se distribuye en estas conferencias, desde la producción de imágenes, símbolos, *hashtags*, y una serie de discursos ideológicos transmitidos principalmente a través de canales institucionales y plataformas digitales”. Las élites políticas, de las que el presidente es la figura clave, pueden considerarse los máximos agentes influenciadores del discurso y las identidades políticas por la cobertura mediática que poseen y la visibilidad única de que gozan. Salvo excepciones que han trascendido, generalmente en las conferencias matutinas se les da la palabra sólo a quienes hacen preguntas en concordancia con la narrativa gubernamental, e incluso hay evidencia de que se ofrece dinero a periodistas para colocar preguntas prefabricadas.[3]

Así, la organización de las conferencias matutinas es un instrumento para afianzar esta estrategia de comunicación, colocando en el lenguaje cotidiano, tanto de opositores como de partidarios del gobierno, frases y términos distintivos del gobierno en mención. Ejemplo de esto es la etiqueta “cuarta transformación” para referirse al gobierno, término que se ha reproducido en las narrativas mediáticas y políticas. El fenómeno de

apropiación involuntaria de vocablos y conceptos utilizados por los contrincantes políticos ha sido analizado por Lakoff (2014) para explicar el ascenso del Partido Republicano en Estados Unidos. De acuerdo con este investigador, la aplicación irreflexiva de los términos que “el otro” usa en el habla cotidiana coloca al opositor en una posición de ventaja estratégica.

Más aún, como señalan Juárez Gámiz y Arrellano Toledo (2022), las conferencias matutinas son uno de los principales canales por los que el gobierno disemina afirmaciones que en una gran proporción carecen de datos fidedignos y verificables.

En cuanto al segundo elemento, la relación de López Obrador con los medios también se ha distinguido por la estigmatización, la deslegitimación de la prensa crítica a su gobierno y las diferentes formas de intimidación que van desde lo sutil hasta el señalamiento abierto. Uno de los episodios más recientes ocurrió el 27 de mayo de 2022, en una conferencia de prensa que se llevó a cabo en Culiacán, Sinaloa, donde un periodista cuestionó al presidente sobre el operativo en el que se liberó a Ovidio Guzmán, un líder criminal. López Obrador insistentemente pidió que le dieran el nombre del periodista en cuestión, lo que no sólo colocó al periodista en una situación de riesgo, dado el entorno de violencia y represalia, sino que lanzó una señal de intimidación al resto de gremio. También ha ocurrido que después de cuestionamientos ocurridos durante las conferencias de prensa se aprovechen preguntas para deslegitimar a la prensa crítica, o, como ocurrió después de que Jorge Ramos, de Univisión, cuestionara las cifras sobre inseguridad presentadas en la conferencia, se lance un mensaje de advertencia, pidiendo ser prudentes. Al respecto, un día después de la presencia de Ramos, un reportero hizo el siguiente comentario:

El viernes pasado estuvo aquí un reportero, yo le diría cirquero, del grupo Televisa, filial de Univisión, increpándole por el tema de la inseguridad en el país. Yo no recuerdo, yo revisé que el señor no haya hecho reportajes por los miles de muertos que hay en Libia, que hay en Irak, que hay en Haití a consecuencia de las invasiones ordenada por Bush y Barack Obama. Tampoco recuerdo que haya

hecho un reportaje sobre los miles de pesos que recibió Televisa por publicidad cuando acallaron la violencia durante los gobiernos de Fox, Calderón y Enrique Peña Nieto. ¿Qué opinión le merece, presidente, o qué sabor de boca le deja que reporteros vengan a increparle y que acallen la violencia que existe en el país a cambio de publicidad?[4]

Durante las conferencias de prensa también se han mostrado listas de periodistas, intelectuales, activistas y columnistas que han incomodado al poder con sus opiniones e investigaciones para sostener el hecho de que ningún gobierno había sido tan vigilado como el de López Obrador. También se han divulgado los sueldos y contratos de periodistas críticos al régimen y se ha tachado a la prensa incómoda de “prensa amarillista”, “prensa sicaria” o “prensa prostituida”. [5] Ha sido también en esos espacios donde el presidente se ha quejado de que los periodistas “han mordido la mano que les quitó el bozal”. [6] Es llamativo que esos episodios también surgieran a raíz del operativo de seguridad ya mencionado conocido como el “Culiacanazo”. Al respecto, López Obrador señaló: “Tenemos la prensa más injusta, la más distante, la más lejana al pueblo y la más cercana a los grupos de poder conservador. Es un tiempo de oscuridad para los medios de información”. [7]

López Obrador también ha utilizado las conferencias para marcar líneas entre la prensa aliada y la prensa que considera enemiga de su proyecto de gobierno. No es nueva su preferencia por las “benditas redes sociales”, como él mismo las denominó durante su campaña presidencial; y, por el contrario, se ha referido al diario *Reforma* como “pasquín inmundado”, y a otros medios, como *Proceso*, *El Universal* o *Latinus*, como “prensa fifi”, o como “hampa del periodismo”. Cabe señalar que otros funcionarios públicos también han hecho eco de esta estigmatización, como el subsecretario de salud Hugo López Gatell, quien desdeñaba las preguntas hechas por el mismo *Reforma* en torno a la estrategia para combatir la pandemia por covid-19 y no dudó en sugerir en diversas ocasiones qué información deberían retomar los

reporteros para informar sobre la pandemia, en un intento por editorializar desde el gobierno.

Sin lugar a duda, el ejercicio más nocivo de deslegitimación de la prensa crítica ha sido la práctica semanal instaurada en mayo de 2021, en la que durante las mismas conferencias de prensa se denuestran trabajos periodísticos con los que el gobierno no está de acuerdo, alegando que tergiversan la verdad. Para el presidente, la inclusión de este ejercicio supone estar actuando a favor de la “ética pública”.<sup>[8]</sup> Esta práctica, que ya se ha institucionalizado, ha generado preocupación entre el gremio periodístico y diversas organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión. Para el periodista Ignacio Rodríguez-Reyna esto constituye “un hecho violento, es violencia ejercida por el jefe del Estado, injustificable en un entorno de crecientes ataques contra el periodismo en México, espiral que su gobierno ni siquiera ha intentado contener”.<sup>[9]</sup>

En cuanto al tercer elemento, la relación del gobierno de López Obrador con la prensa también se ha caracterizado por el trastocamiento de distintos términos para abonar a la estigmatización de la prensa incómoda. Un ejemplo es la palabra “chayotero”, que anteriormente se utilizaba para denominar a los periodistas que recibían dinero del gobierno a cambio de cubrir los sucesos públicos de manera favorable al poder (Scherer, 2015) y que se comenzó a utilizar a partir del inicio del sexenio de López Obrador como una etiqueta para referirse a la prensa con la que no simpatiza el presidente. El término ha pasado de ser un sinónimo de “embute” a un equivalente de “enemigo”. Algo parecido sucedió con la noción del papel histórico que según el presidente desempeñó la prensa durante el siglo XIX y principios del siglo XX. En noviembre de 2018, aún como presidente electo, y sin entrar plenamente en funciones, López Obrador se refirió a la prensa crítica como heredera de la prensa servil y conservadora que provocó la caída de Francisco I. Madero.<sup>[10]</sup> También ha difundido que la función de una prensa demócrata debería ser apoyar el proyecto de su

gobierno. En este sentido, el uso del término “conservador” también se ha hecho uno de los mote más utilizados por el presidente para referirse a los actores que lo cuestionan o lo critican.

El cuarto elemento, y último, la estigmatización de la prensa crítica, adquiere una dimensión de violencia digital al desdoblarse y difundirse en el ámbito de las redes digitales. Los periodistas críticos que realizan algún cuestionamiento durante las conferencias de prensa, o que han publicado algún reportaje de investigación denunciando malos funcionamientos, ineficiencias o ilícitos de las políticas públicas y del gobierno, son constantemente atacados por usuarios de redes sociales. Hay que señalar que este fenómeno no sucede exclusivamente en México, sino que es común a entornos de declive democrático. Una de las periodistas más atacadas en línea, por ejemplo, es la filipina María Reesa, que ha sufrido amenazas, insultos y violencia gráfica y sexual a través de mensajes difundidos en las redes sociales por simpatizantes del gobierno de Rodrigo Duterte (Posetti, Maynard y Salcedo, 2021). Los términos despectivos hacia la prensa pronunciados en las conferencias de López Obrador, como “prensa sicaria”, “prensa prostituida”, “prensa conservadora”, se suelen reproducir a manera de *hashtags* tanto por usuarios reales como automatizados. La reverberación de los ataques verbales en el entorno digital adquiere entonces un cariz aún más grave por el anonimato y la falta de controles asociados a estas redes.

La relación que ha establecido el poder político, encarnado particularmente en la figura del presidente López Obrador, hacia la prensa, es muy reveladora de la situación de “canario en la mina” antes descrita (Gohdes y Carey, 2016). Tal y como señalan las autoras que introdujeron esta noción, las agresiones contra la prensa esgrimidas desde el poder han sido preludio de ataques sistemáticos contra otros actores críticos, como activistas, organizaciones de la sociedad civil, académicos, científicos y políticos de oposición, síntoma de un entorno de deterioro de las condiciones de deliberación pública que caracterizan a las democracias liberales.

## LA PRENSA FRENTE AL PODER

En este trabajo se ha sostenido que la prensa desempeña un doble rol en contextos de deterioro democrático: si bien se encuentra entre los primeros actores que padecen los efectos de los retrocesos, esto no implica que automáticamente se produzca un repliegue de su función. Por el contrario, en estos entornos es fundamental su capacidad de desempeñarse como instancia de control y rendición de cuentas (Laebens y Lührmann, 2021; Pérez-Liñán, 2007), como se señaló en el primer apartado.

En esta tercera parte se explorará el rol de la prensa en México para vigilar al poder, presentando cómo ha reaccionado frente a los cambios en la relación con el gobierno. Se sostiene que han ocurrido al menos tres tipos de reacomodos: un realineamiento de las posturas editoriales, una estrategia de resistencia o, por el contrario, una de autocensura.

En lo que respecta al sistema mediático, el arribo de un nuevo partido al poder generalmente implica un reacomodo de los medios en torno a los actores políticos. El sistema mediático mexicano está marcado por un nivel bajo de profesionalización periodística, una fuerte dependencia de los ingresos recibidos por la vía de la publicidad oficial y un alto grado de paralelismo político; es decir, un alto alineamiento político-partidista de la prensa. Esta razón, aunada a las inercias históricas, provoca que la prensa gravite en torno a los nuevos balances del poder.

El arribo de López Obrador a la Presidencia y la nueva conformación del Congreso mexicano no fueron la excepción. La izquierda históricamente había estado en una posición de desventaja en la representación mediática, por lo que el arribo de un partido estatutariamente alineado a esta ideología supuso una nueva narrativa. De los medios que tradicionalmente habían mostrado apoyo a López Obrador, sólo *La Jornada* ha continuado respaldando la narrativa gubernamental; no es éste el caso de *Proceso* y de *Aristegui Noticias*. Es llamativo que *La Jornada* sea, al mismo tiempo, uno de los medios que reciben mayor proporción del gasto en publicidad oficial

(Artículo 19, 2022). También se ha atestiguado el surgimiento de nuevos medios, portales digitales y perfiles de informadores en las redes sociales.

Hay que mencionar que en los últimos años, anteriores al gobierno de López Obrador, diversos medios han intentado estrategias de autoorganización para hacer frente al complejo entorno de violencia y precarización laboral que se vive desde hace varios años (Del Palacio, Gómez y Salazar, 2020). Entre otras, se ha registrado el surgimiento de colectivos y redes de periodistas que busca preservar la función crítica de la prensa, proveyendo entrenamiento, protección y asesoría (González de Bustamante y Relly, 2021). Asimismo, la organización de manifestaciones y protestas, entre las que destaca la que se llevó a cabo de manera simultánea en más de cuarenta ciudades de todos los estados de la República en febrero de 2022 después del asesinato de tres periodistas en menos de una semana. [11] Si bien en estas manifestaciones se ha exigido un alto a la impunidad, las protestas contra los embates del gobierno han sido menos numerosas o visibles. También cabe señalar que el gremio periodístico mexicano está muy dividido y desconectado, lo que afecta la capacidad de organización frente a la violencia y la estigmatización.

Sin embargo, a la par de estas estrategias de resistencia también se ha atestiguado el cierre de varios medios, o que han dejado de informar sobre temas delicados, particularmente sobre crimen organizado, generando las así llamadas “zonas de silencio” (Salazar, 2021).

En lo que va del sexenio, algunos medios digitales han publicado investigaciones sobre corrupción o mal uso de los recursos públicos que impactan directamente al círculo cercano al presidente; entre otros, el reportaje “La Casa Gris”, de Mexicanos contra la Corrupción y *Latinus*, [12] publicado en 2022, en donde se denuncia el estilo de vida lujoso del hijo del presidente; y los videos de los hermanos del presidente, Pío y Martín López Obrador, respectivamente, recibiendo dinero en efectivo durante el proceso electoral de 2018, [13] publicado también por *Latinus*. Ninguna de estas

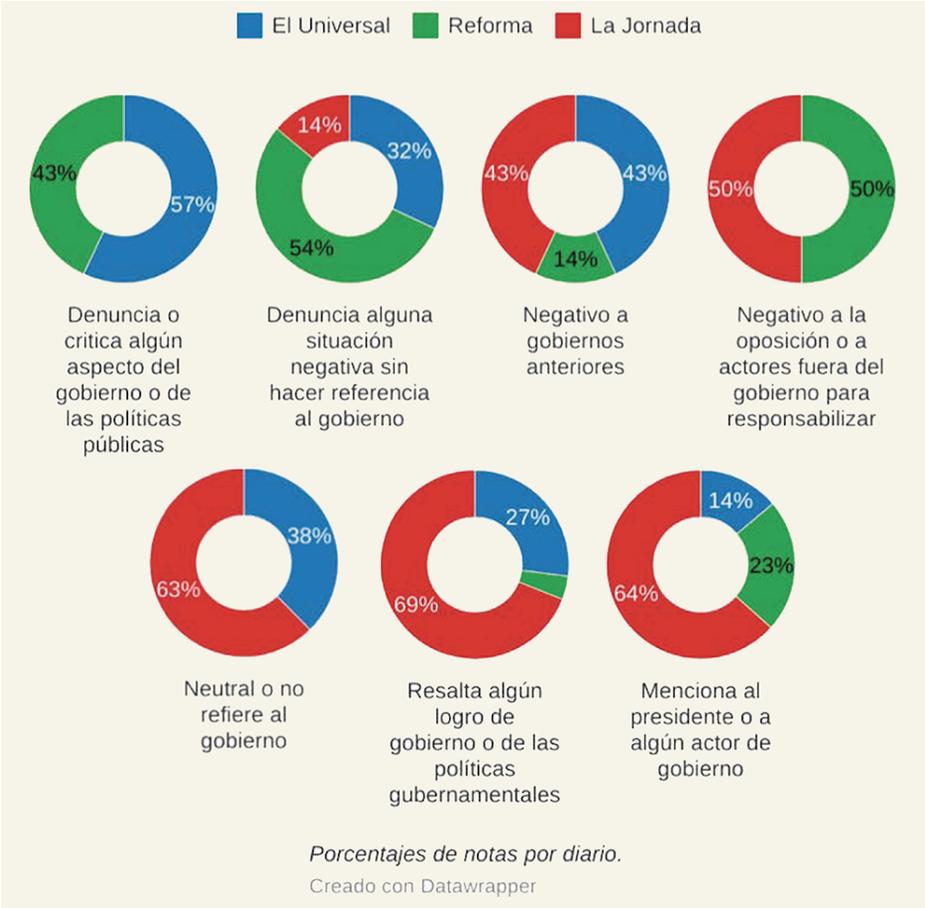
investigaciones ha devenido en procesos institucionales de rendición de cuentas.

Los ejemplos anteriores, sin embargo, no bastan para tener una idea generalizada del papel que ha desempeñado la prensa durante el gobierno de López Obrador ni de la postura que ha asumido frente al presidente. Para presentar un mapeo sistematizado del papel de la prensa nacional en su cobertura al presidente y entender mejor las dinámicas de acción y reacción entre estos dos actores, en este texto se ofrece un análisis de tres diarios de circulación nacional, elegidos por sus diferentes líneas editoriales: *La Jornada*, identificada como una publicación de izquierda; *El Universal*, identificado como un periódico de centro, y *Reforma*, asociado tradicionalmente a grupos empresariales del norte del país. Para captar de manera significativa la esencia del contenido de los periódicos elegidos se reconstruyeron de forma aleatoria seis semanas para cada uno de los diarios elegidos; es decir, dos semanas para cada uno de los tres años comprendidos entre el 1 de diciembre de 2018 y el 1 de diciembre de 2021 (Riffe *et al.*, 2005). En total, la base empírica a analizar estuvo integrada por 127 ejemplares, constituida por tres medios por seis semanas por siete días. Se priorizó el análisis de la información colocada en las portadas y cada ejemplar se clasificó de acuerdo con las siguientes categorías:

- Denuncia o critica algún aspecto del gobierno o de las políticas públicas.
- Denuncia alguna situación negativa sin hacer referencia al gobierno.
- El contenido es neutral o no refiere al gobierno.
- Resalta algún logro de gobierno o de las políticas gubernamentales.
- Responsabiliza a gobiernos anteriores.
- Responsabiliza a actores de la oposición o a actores fuera del gobierno.
- Menciona al presidente o a algún actor de gobierno.
- Incluye alguna cita textual de actores del gobierno.
- Incluye alguna cita textual de actores de la oposición.

El análisis de los contenidos se presenta por medio y por año. Los resultados se muestran en las siguientes gráficas 3 y 4.

**Gráfica 3**  
**Distribución de contenidos por medio**



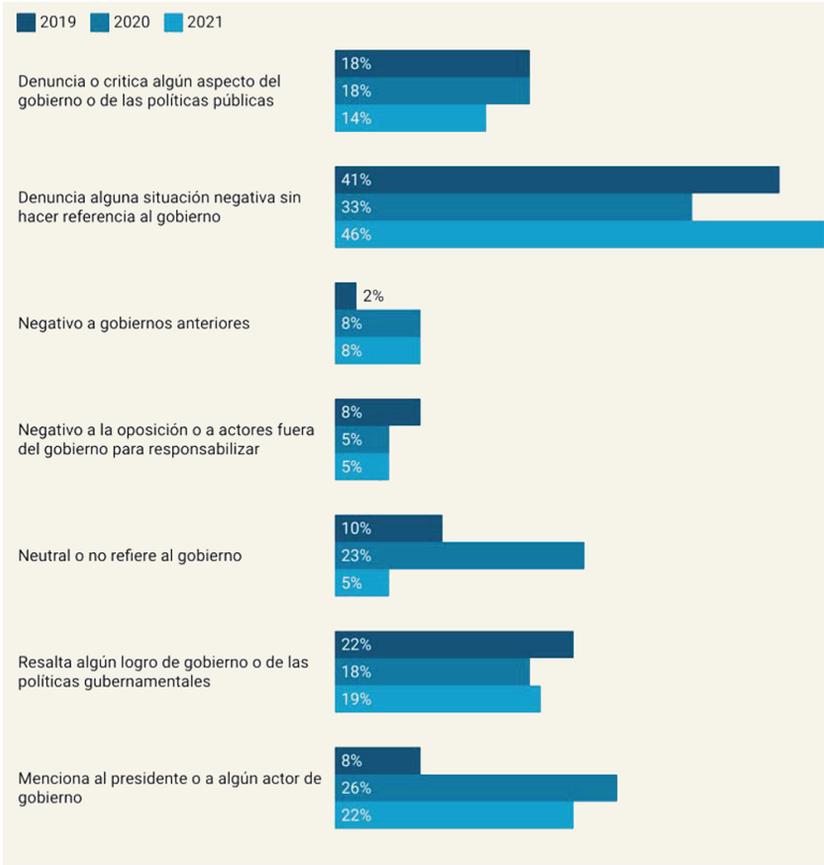
Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, destaca que *La Jornada* sea el único de los tres diarios que no ha publicado crítica ni denuncia contra el gobierno en turno. Esto puede deberse tanto a la cercanía ideológica histórica de la publicación con López Obrador y su partido como a los incrementos en publicidad oficial que ha recibido este diario (Fundar, 2021). Por el contrario, *La Jornada* es el diario que presenta mayor cantidad de contenido favorable al gobierno y el más

negativo a gobiernos anteriores. Además, es la publicación que entre las analizadas más cobertura da a los actores de gobierno.

El mayor número de críticas lo encontramos en el diario *El Universal*, si bien el porcentaje de contenido de este tipo publicado por *Reforma* es bastante cercano. La estrategia de este último es realizar crítica, pero sin necesariamente explicitar responsables, capturando 54% de este contenido. *Reforma* es al mismo tiempo el periódico que menos señala de manera explícita a los gobiernos anteriores por situaciones negativas.

**Gráfica 4**  
Distribución de contenidos por año



Fuente: Elaboración propia.

El primer elemento a destacar es que la crítica se ha ido reduciendo ligeramente con el transcurso del sexenio. Si bien la caída de 18% a 14% de

contenido crítico (como proporción del total de ejemplares revisados) no permite sacar conclusiones contundentes, esto puede ser una señal de alerta de intimidación mediática y una consecuencia de la falta de acompañamiento social e institucional a la crítica que realizan los medios. Algo que parece confirmar esta intuición es que también ha ido creciendo el contenido crítico que no alude explícitamente a algún responsable. Una tendencia que también parece reducirse es la publicación de contenido que resalte de manera positiva los logros del gobierno, pasando de 22% en el primer año de mandato a 18%. Asimismo, ha crecido sustantivamente la mención a actores gubernamentales, confirmando la gravitación de la prensa en torno a los personajes públicos.

## **LAS CAPACIDADES DE LA PRENSA PARA CONTRIBUIR A LA RESILIENCIA DEMOCRÁTICA**

¿Qué nos dice este análisis sobre la prensa como actor de rendición de cuentas y, por ende, sus potenciales contribuciones a la resiliencia democrática? En primer lugar, que la prensa no es mayoritariamente opuesta al gobierno, tal y como lo ha afirmado López Obrador en varias ocasiones durante sus conferencias. Sin pretender que el análisis panorámico presentado aquí pueda representar a toda la prensa nacional, la diversidad de posturas editoriales de los tres diarios analizados permite ver una variedad de contenidos: ni siquiera los periódicos que han sido continuamente señalados como “opositores políticos” tienen como única línea editorial la crítica al gobierno. Esto confirma el argumento de los autores que han señalado que los ataques verbales a la prensa constituyen más un recurso retórico para cimentar las narrativas gubernamentales y los encuadres de política que le son útiles que cualquier otra cosa.

En segundo lugar, hay que señalar que si bien la función crítica de la prensa persiste aun bajo este contexto de tensión creciente con el gobierno, hay un ligero declive en la publicación de contenido crítico que pueda

interpretarse con pesimismo. Por una parte, vemos que la relación entre la prensa y el gobierno se está desgastando, pero también se percibe una falta de respaldo de otros actores, lo que dificulta que las denuncias periodísticas puedan devenir en acción institucional de rendición de cuentas. Como se mencionaba en el primer apartado, la acción de la prensa es un elemento necesario, pero insuficiente, para activar los mecanismos de rendición de cuentas; sin acompañamiento social, es probable que los escándalos no trasciendan a algo mayor. Esto no implica, desde luego, asumir que no hace falta iniciar investigaciones a partir de lo denunciado en la prensa para determinar sanciones, si corresponde, pero sí es llamativo que las audiencias no muestren señales de mayor respaldo a la crítica mediática. Hay, al menos, una idea que se deriva de un clima de polarización nociva que puede ayudar a entender esto. La generalización de la idea de que criticar al gobierno implica automáticamente servir a otros intereses y desviarse de la idea funcional de que los contrapesos al poder son necesarios supone una trampa argumentativa: se asume que la crítica mediática necesariamente tiene que ser autointeresada, con lo que se subordina la evaluación de las denuncias a partir de la calidad y solidez de la investigación a las simpatías políticas.

En todo caso, la capacidad de la prensa para contribuir a la resiliencia democrática parece estar asociada a la relación que guarda con sus audiencias. La pérdida de confianza en el periodismo que se ha experimentado en prácticamente todos los países del mundo (Reuters Institute, 2022) puede estar impactando la capacidad de la prensa para contribuir a la resiliencia democrática. Como se mencionaba anteriormente, la probabilidad de que la prensa continúe ejerciendo la necesaria función de vigilancia del poder está dada por la percepción de que la ciudadanía respalda y reconoce su labor (González y Reyna, 2019; Salazar, 2019), y de esto depende en gran medida su capacidad de contribuir a la resiliencia democrática.

## REFERENCIAS

- Albright, Jonathan (2017). “Welcome to the era of fake news”. *Media and Communication* 5 (2): 87-89.
- Andersen, David (2019). “Comparative democratization and democratic backsliding: The case for a historical-institutional approach”. *Comparative Politics* 51 (4): 645-663.
- Andrade, Carmen Patricia, Rubén Flores González y Mariangel Pablo Contreras (2021). “Las conferencias mañaneras y el monitoreo de medios”. *UVSERA* 12: 153-168.
- Artículo 19 (2016). *MIEDO. Medios / Impunidad / Estado / Democracia / Opacidad*. México: Article 19.
- Artículo 19 (2022). “En la primera mitad del sexenio persisten las malas prácticas en publicidad oficial; urge que el Congreso legisle” [en línea]. Disponible en <<https://articulo19.org/publicidad-oficial-2021/>> (consulta: 30 de abril de 2023).
- Calvo, Ernesto, y Natalia Aruguete (2020). *Fake news, trolls y otros encantos: Cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cassani, Andrea (2014). “Hybrid what? Partial consensus and persistent divergences in the analysis of hybrid regimes”. *International Political Science Review* 35 (5): 542-558.
- Cejudo, Guillermo (2005). “Todas las piezas en su lugar: arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México”. En *Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, 43-75. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Costas-Pérez, Elena, Albert Solé-Ollé y Pilar Sorribas-Navarro (2012). “Corruption scandals, voter information and accountability”. *European Journal of Political Economy* 28 (4): 469-484.
- Diamond, Larry (2002). “Thinking about hybrid regimes”. *Journal of Democracy* 13 (2): 21-35.

- Diamond, Larry, Marc Plattner y Andreas Schedler (1999). *The Self-Restraining State*. Boulder: Lynne Rienner.
- Duyn, Emily van, y Jessica Collier (2019). “Priming and fake news: The effects of elite discourse on evaluations of news media”. *Mass Communication and Society* 22 (1): 29-48.
- Esteinou, Javier (2019). “El nuevo gobierno de izquierda y el cambio del modelo de comunicación en México”. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo* 3 (10): 122-132.
- Fawzi, Nayla (2019). “Untrustworthy news and the media as ‘enemy of the people?’ How a populist worldview shapes recipients’ attitudes toward the media”. *The International Journal of Press/Politics* 24 (2): 146-164.
- Flores-González, Rubén, Patricia Andrade del Cid, Alexia R. Ávalos-Rivera y Mónica Torio-Hernández (2021). “The populist trinity of communication, ideology, and strategy: A proposal to enhance the analysis of populist discourses”. *Latin American Policy* 12 (2): 333-348.
- Freelon, Deen, y Chris Wells (2020). “Disinformation as political communication”. *Political Communication* 37 (2): 145-156.
- Fundar. Centro de Análisis e Investigación (2021). *Las tendencias de la publicidad oficial en el segundo año de AMLO: disminución del gasto, concentración y “gasto decembrino”* [en línea]. Disponible en <<https://fundar.org.mx/publicidad-oficial-2020/>> (consulta: 3 de agosto de 2022).
- Gohdes, Anita, y Sabine Carey (2016). “Canaries in a coal-mine? What the killings of journalists tell us about future repression”. *Journal of Peace Research* 52 (2): 157-174.
- González de Bustamante, Celeste, y Jeannine E. Relly (2021). *Surviving Mexico: Resistance and Resilience among Journalists in the Twenty-First Century*. Austin: University of Texas Press.
- González, Rubén, y Víctor Hugo Reyna (2019). “They don’t trust us; they don’t care if we’re attacked”: Trust and risk perception in Mexican

- journalism”. *Comunicación y Sociedad* 32 (1): 147-160.
- Guerrero, Manuel Alejandro, y Mireya Márquez Ramírez (2014). “El modelo ‘liberal capturado’ de sistemas mediáticos, periodismo y comunicación en América Latina”. *Temas de Comunicación* (29): 135-170.
- Guimón, Pablo (2021). “Marty Baron: ‘La gente se fía más de sus sentimientos que de los hechos’”. *El País* [en línea]. Disponible en <<https://elpais.com/sociedad/2021-01-30/marty-baron-la-gente-se-fia-mas-de-sus-sentimientos-que-de-los-hechos.html>> (consulta: 18 de septiembre de 2022).
- Hyde, Susan (2020). “Democracy’s backsliding in the international environment”. *Science* 369 (6508): 1192-1196.
- Juárez Gámiz, Julio, y Marco Arellano Toledo (2022). “The fourth era of political communication in Mexico: Structural and contextual aspects”. *Publizistik* 67 (2-3): 335-355. Disponible en <<https://doi.org/10.1007/s11616-022-00732-0>>.
- Laebens, Melis G., y Anna Lührmann (2021). “What halts democratic erosion? The changing role of accountability”. *Democratization* 28 (5): 908-928.
- Lakoff, George (2014). *The All New Don’t Think of an Elephant!: Know Your Values and Frame the Debate*. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing.
- Legg, Heidi, y Joe Kerwin (2018). *The Fight Against Disinformation in the U.S.: A Landscape Analysis*. Harvard: Harvard Kennedy School-Shorenstein Center on Media, Politics and Public Policy [en línea]. Disponible en <<https://shorensteincenter.org/the-fight-against-disinformation-in-the-u-s-a-landscape-analysis/>> (consulta: 7 de octubre de 2022).
- Levitsky, Steven, y Lucan Way (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt (2018). *Cómo mueren las democracias*. Buenos Aires: Ariel.
- Lührmann, Anna (2021). “Disrupting the autocratization sequence: Towards democratic resilience”. *Democratization* 28 (5): 1017-1039.
- Marsteintredet, Leiv (2008). “Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina”. *América Latina Hoy* 49: 31-50.
- Mazzoleni, Gianpietro (2008). “Populism and the media”. En *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, editado por Daniele Albertazzi y Duncan McDonnell. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Muñiz, Carlos (2021). “Construyendo la polarización a través del discurso político. Análisis del uso de claves periféricas en la retórica del presidente mexicano López Obrador”. *Cultura, Lenguaje y Representación* 26: 149-165.
- Natal, Alejandro (2021). “‘For the sake of all, the poor first’: covid-19, mañaneras, and the popularity of the Mexican president”. En *Covid-19’s Political Challenges in Latin America*, editado por Michelle Fernández y Carlos Machado, 163-181. Cham: Springer-Latin American Societies.
- O’Donnell, Guillermo (1998). “Horizontal accountability in new democracies”. *Journal of Democracy* 9 (3): 112-126.
- O’Neil, Patrick (1998). *Communicating Democracy: The Media & Political Transitions*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Palacio Montiel, Celia del, Gabriela Gómez Rodríguez y Grisel Salazar Rebolledo (2020). “Condiciones laborales y de seguridad de los periodistas en contextos de violencia en Iberoamérica”. *Comunicación y Sociedad* 17: 1-11.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge, MA: Cambridge University

Press.

Posetti, Julie, Diana Maynard y Dylan Salcedo (2021). *Fighting an Onslaught of Online Violence*. Washington, D.C.: International Center for Journalists.

Przeworski, Adam (2022). *Las crisis de la democracia: ¿A dónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (1995). *Democracy, Accountability, and Representation*. Nueva York: Cambridge University Press.

Reuters Institute (2022). *Digital News Report 2021* [en línea]. Disponible en <<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2021>> (consulta: 3 de agosto de 2022).

Riffe, Daniel, Frederick Fico y Stephen Lacy (2005). *Analyzing Media Messages. Using Quantitative Content Analysis in Research*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Salazar, Grisel (2019). "Strategic allies and the survival of critical media under repressive conditions: An empirical analysis of local Mexican press". *The International Journal of Press / Politics* 24 (3): 341-362.

Salazar, Grisel (2021). "Ejercer el periodismo en entornos violentos: análisis empírico de las zonas de silencio en México". *Perfiles Latinoamericanos* 29 (58): 1-28.

Sánchez-Ramírez, José (2021). "Las 'mañaneras' de Andrés Manuel López Obrador como escena de enunciación y proceso de politización". *Revista Mexicana de Comunicación* 148 [en línea]. Disponible en <[http://mexicanadecomunicacion.com.mx/wp-content/uploads/2022/01/no148\\_ensayo\\_sanchez\\_las\\_mañaneras.pdf](http://mexicanadecomunicacion.com.mx/wp-content/uploads/2022/01/no148_ensayo_sanchez_las_mañaneras.pdf)> (consulta: 7 de octubre de 2022).

Schedler, Andreas (2002). "The menu of manipulation". *Journal of Democracy* 13 (2): 36-50.

- Schedler, Andreas (2006). "The logic of electoral authoritarianism". En *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, editado por Andreas Schedler, 1-25. Boulder, CO: L. Rienner Publishers.
- Schedler, Andreas (2010). "Authoritarianism's last line of defense". *Journal of Democracy* 21 (1): 69-80.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner (1999). "Conceptualizing accountability". En *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, editado por Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner, 13-28. Londres: Lynne Rienner.
- Scherer, Julio (2015). *Los presidentes*. México: Grijalbo.
- Schmotz, Alexander (2019). "Hybrid regimes". En *The Handbook of Political, Social, and Economic Transformation*, editado por Wolfgang Merkel, Raj Kollmorgen y Hans-Jürgen Wagener, 521-525. Oxford: Oxford University Press.
- Serrano Rodríguez, Azucena Carolina (2019). "Discursos paralelos, pero en sentido opuesto. Análisis de los populismos de Jair Bolsonaro y Andrés Manuel López Obrador". *Estudios Políticos* (56): 149-173.
- Smulovitz, Catalina, y Enrique Peruzzotti (2000). "Societal accountability in Latin America". *Journal of Democracy* 11 (4): 147-158.
- Somer, Murat, Jennifer L. McCoy y Russell E. Luke (2021). "Pernicious polarization, autocratization and opposition strategies". *Democratization* 28 (5): 929-948.
- Stein, Elizabeth (2013). "The unraveling of support for authoritarianism: The dynamic of media, elites and public opinion in Brazil, 1972-82". *The International Journal of Press/Politics* 18 (1): 85-107.
- Tofel, Richard (2015). "The press grapples with demagoguery". *Nieman Lab* [en línea]. Disponible en <<https://www.niemanlab.org/2015/12/the-press-grapples-with-demagoguery/>> (consulta: 18 de septiembre de 2022).

- V-Dem (2022). Varieties of Democracy Dataset 2022 [en línea]. Disponible en <<https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>> (consulta: 30 de agosto de 2022).
- Vosoughi, Soroush, Deb Roy y Sinan Aral (2018). “The spread of true and false news online”. *Science* 359 (6380): 1146-1151 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1126/science.aap9559>>.
- Waisbord, Silvio (2000). *Watchdog Journalism in South America. News, Accountability and Democracy*. Nueva York: Columbia University Press.
- Waisbord, Silvio (2020). “¿Es válido atribuir la polarización política a la comunicación digital? Sobre burbujas, plataformas y polarización afectiva”. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 14 (2) [en línea]. Disponible en <<https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-v14-n2/rsaap.14.2.A1.pdf>> (consulta: 27 de mayo de 2022).

## [Notas]

---

- [1] Disponible en <<https://www.washingtonpost.com/pr/wp/2018/02/19/washington-post-executive-editor-martin-baron-delivers-reuters-memorial-lecture-at-the-university-of-oxford/>> (consulta: 1 de agosto de 2022).
- [2] Análisis quincenal de la consultoría SPIN. Infografía disponible en <[https://twitter.com/luisestrada\\_/status/1570543331784163330?s=20&t=8xfVfnbGaXxcbKPr\\_PQDHg](https://twitter.com/luisestrada_/status/1570543331784163330?s=20&t=8xfVfnbGaXxcbKPr_PQDHg)> (consulta: 15 de septiembre de 2022).
- [3] “Pagan 20 mil por preguntar en la mañanera”, *Reforma*, 5 de agosto de 2022. Disponible en <<https://www.reforma.com/pagan-20-mil-por-preguntar-en-la-mananera/ar2448495>> (consulta: 6 de agosto de 2022).
- [4] “AMLO destaca prudencia de periodistas en conferencia; ‘si se pasan, ya saben’”, *Animal Político*, 15 de abril de 2019. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2019/04/amlo-periodistas-prudentes/>> (consulta: 9 de julio de 2022).
- [5] Melisa Galván, “#PrensaSicaria y otras etiquetas que ponen en riesgo a la prensa”, *Expansión*, 4 de diciembre de 2019. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/sociedad/2019/12/04/prensasicaria-hashtags-ponen-en-riesgo-a-la-prensa>> (consulta: 3 de agosto de 2022).
- [6] Alberto Morales y Alejandra Canchola, “Le muerden la mano a quien les quitó el bozal; dice AMLO a medios”, *El Universal*, 31 de octubre de 2019. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/le-muerden-la-mano-quien-les-quito-el-bozal-dice-amlo-medios>> (consulta: 3 de agosto de 2022).
- [7] Fabiola Martínez y Roberto Garduño, “AMLO: tenemos una prensa tendenciosa y golpeadora”, *La Jornada*, 5 de mayo de 2021. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/05/05/politica/amlo-tenemos-una-prensa-tendenciosa-y-golpeadora/>> (consulta: 3 de agosto de 2022).
- [8] Véase la versión estenográfica de la conferencia de prensa del día 30 de junio de 2021. Disponible en <<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-30-de-junio-de-2021>> (consulta: 8 de agosto de 2022).

- [9] “El antídoto contra el ‘Quién es quién en las mentiras’ de AMLO”, *Washington Post*, 6 de julio de 2021. Disponible en <<https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/07/06/quien-es-quien-en-las-mentiras-amlo-mananeras-prensa/>> (consulta: 9 de agosto de 2022).
- [10] Eduardo Bautista, “¿AMLO desconoce la historia de México?”, *El Financiero*, 7 de noviembre de 2018. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/culturas/amlo-desconoce-la-historia-de-mexico/>> (consulta: 9 de agosto de 2022).
- [11] “No se mata la verdad. Protestas en más de 40 ciudades por asesinatos de periodistas”, *Emequis*, 14 de febrero de 2022. Disponible en <<https://www.m-x.com.mx/al-dia/no-se-mata-la-verdad-protestas-en-mas-de-40-ciudades-por-asesinatos-de-periodistas>> (consulta: 3 de agosto de 2022).
- [12] Disponible en <<https://contralacorrupcion.mx/asi-vive-en-houston-el-hijo-mayor-de-amlo/>> (consulta: 7 de mayo de 2022).
- [13] Disponibles en <<https://latinus.us/2020/08/20/videos-pio-lopez-obrador-recibiendo-dinero-para-campana-de-su-hermano/>> y <<https://latinus.us/2021/07/08/otro-hermano-amlo-video-recibiendo-dinero-martin-jesus-lopez-obrador-pio/>> (consulta: 7 de mayo de 2022).

# Resiliencia de las organizaciones de la sociedad civil mexicana

Alejandro Natal

---

[ [Regresar al contenido](#) ]

En este capítulo se busca analizar el comportamiento de la sociedad civil mexicana frente a los procesos de erosión democrática desencadenados a partir del 2018. En particular, intenta entender qué tanta resiliencia han mostrado sus distintos actores frente a este proceso.

En muchos países, el 2016 fue el año de la antipolítica y el inicio de un deslizamiento hacia distintas formas de autoritarismo antidemocrático y/o populismo-nacionalista. En ese año se elige a Donald Trump como presidente de Estados Unidos, Erdogan suspende el Congreso turco y ensancha el poder del Ejecutivo y se vota el Brexit en el Reino Unido. En ese año, en Latinoamérica, Maduro decide disolver al Congreso electo, se da el golpe blando a Dilma Rousseff en Brasil y se derrota al plebiscito por la paz en Colombia, entre varios otros eventos. De manera similar, en muchos países aparecen grupos y coaliciones poderosas que ocupan el espacio político, buscando silenciar el pensamiento crítico, la pluralidad y la diversidad de voces, y tratan de revertir procesos de avance democrático. Como resultado, en tan sólo en unos pocos años se agudizó el cierre de los espacios para la sociedad y, cada vez más, gobiernos y líderes adoptan un discurso que vitupera a la sociedad civil (SC) y busca deslegitimarla. Asimismo, se han multiplicado las barreras legales o fiscales que restringen el acceso de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a fondos, así como las regulaciones que limitan su autonomía. Más aún, en algunos casos se ha restringido la libertad de asociación, criminalizado fórmulas de acción

colectiva y penalizado a activistas. Todas estas barreras han reducido la capacidad de la sociedad para hacerse escuchar y darle voz a los intereses y las preocupaciones de comunidades y grupos marginados.

Paradójicamente, justo cuando el entorno se vuelve desfavorable, es imprescindible una sociedad civil vital que no sólo sea capaz de sobrevivir en condiciones adversas, sino que remonte estas circunstancias y empuje para cambiarlas. A esta capacidad de resistir y enfrentar los embates autoritarios es a lo que llamamos *resiliencia de la sociedad civil*.

Para estudiar la resiliencia de la sociedad civil, es necesario atender a sus actores, las prácticas que realizan y sus procesos. Es necesario entender cómo los embates antidemocráticos afectan a los distintos actores con atención a si son locales o nacionales, intelectuales o no, activistas o no, sus temas y causas; qué tanto los valores democráticos están arraigados en sus acciones, si rinden y demandan rendición de cuentas. Es importante analizar si responden de manera individual o colectiva, cómo sus prácticas se han adaptado o se resisten a valores iliberales, y si tienen o no capacidad de generar opinión pública. Entender en qué contexto sociopolítico se da una lucha por la defensa democrática, si existe o no desconfianza en las instituciones, inseguridad o polarización social. Un estudio de esta magnitud rebasa el espacio y las posibilidades de este capítulo. Pero si bien este texto no será exhaustivo, sí pretende dar pistas e iniciar la discusión sobre estos puntos en el caso mexicano.

Para hacerlo, primero analizaremos el papel de la sociedad civil en los procesos de erosión democrática; segundo, partiendo de esta idea, discutiremos qué significa resiliencia de la sociedad civil, y tercero, a partir de este marco conceptual analizaremos qué tan resiliente o no es la sociedad civil mexicana. En esta parte, argumentaremos que hay dos formas de resiliencia, una organizacional, que no es necesariamente democrática, y otra prodemocrática. La primera está compuesta por actores que se adaptan y articulan con el gobierno o por quienes se mantienen independientes para negociar alguna ventaja particular. La segunda, la prodemocrática, puede

adoptar la forma de resistencia pasiva o activa. Terminaremos con un breve apartado de conclusiones.

## LA SOCIEDAD CIVIL COMO FRENO AL AUTORITARISMO

La historia civilizatoria no es necesariamente lineal y no siempre está en sintonía con limitar el autoritarismo y construir sociedades libres. Por el contrario, los asaltos a la democracia generalmente vienen desde dentro del sistema político. De hecho, en las últimas dos décadas, los ataques a las instituciones democráticas se han convertido en la forma más común de cambio en los regímenes políticos (Hellmeier *et al.*, 2021). A este fenómeno, de cambios negativos en los atributos democráticos o en la calidad de la democracia de un país, la literatura le ha llamado “erosión democrática”, retroceso democrático, declive, deslizamiento en reversa o *backsliding* (Waldner y Lust, 2018), ensanchamiento del Ejecutivo (Lührmann y Lindberg, 2019), entre muchas otras denominaciones.

En general, los gobiernos que presentan procesos de erosión democrática llegan al poder por el sufragio popular y comienzan a minar gradual pero sistemáticamente el andamiaje democrático. Comúnmente, muestran un bajo respeto por el Estado de derecho y de distintas maneras limitan a la oposición (Levitsky y Way, 2010; Schedler, 2013). En la gran mayoría de los casos, muestran procesos de engrandecimiento del poder presidencial, especialmente sobre el legislativo y la burocracia, lo que constriñe la rendición de cuentas horizontal (Corea del Sur con Park). Generalmente, atacan a aquellas instituciones que vigilan o contienen el poder, especialmente del Ejecutivo, y hay una concentración de autoridad en este actor (Erdogan en Turquía). En muchos casos, hay también una repersonalización de la política, que se centra en la figura de un líder carismático (Offe, 1999). De la misma manera, hay un embate sistemático contra organismos autónomos y electorales; así como un golpeteo constante

a la prensa (Estados Unidos con Trump), e incluso represión al ejercicio periodístico (Nicaragua con Ortega).

Otro elemento que es común a todos los procesos de erosión democrática es establecer límites a los espacios de participación ciudadana y atacar sistemáticamente a la sociedad civil, haciéndola parte de un discurso de odio y/o buscando cooptar o criminalizar a determinadas organizaciones de la sociedad civil, como sindicatos y organizaciones populares (Ecuador con Correa). Los regímenes iliberales también tienden a utilizar a estos actores como portadores de su narrativa, o movilizándolos para legitimarse (Maduro en Venezuela). En algunos casos se llega incluso a regular las libertades de asociación, reprimir el activismo y/o restringir los derechos de las minorías (Talon en Benin, Putin en Rusia).

Todos estos procesos pueden afectar en distintas formas y a diferente velocidad los entornos democráticos. Esto depende de su arquitectura y solidez institucional, del desarrollo económico, los poderes fácticos y otros factores específicos para cada caso. Por ejemplo, la literatura comparada sugiere que el diseño institucional importa, pues los regímenes presidenciales suelen ser más proclives a la ruptura democrática que los parlamentarios (Linz, 1990). De la misma manera, al menos en las primeras fases de la erosión, el desarrollo económico es un factor asociado a la estabilidad de la democracia (Przeworski *et al.*, 2000), pero éste no necesariamente salva a un país del autoritarismo (Boese *et al.*, 2021). Asimismo, los procesos de erosión no son inmediatos y no necesariamente culminan todos en una autocracia absoluta.

Sin embargo, las democracias no están del todo indefensas. La resiliencia de la democracia, o la capacidad del sistema, los actores y las instituciones de resistir los embates autocráticos, depende de la robustez democrática del régimen y la activación de mecanismos de rendición de cuentas, ya sean verticales, horizontales y/o diagonales. Es decir, de que los poderes Legislativo y Judicial puedan ejercer un efectivo control del

Ejecutivo, así como de la presión que la sociedad civil, la opinión pública u otros poderes facticos puedan ejercer.

## RESILIENCIA DEMOCRÁTICA

Aunque el término *resiliencia* proviene de otros ámbitos disciplinares, en las ciencias políticas el concepto *resiliencia democrática* comienza a utilizarse como la habilidad de un régimen político, sus instituciones, actores y ciudadanos de prevenir, resistir, adaptarse o recuperarse a/de presiones, retos internos y/o externos, sin que el régimen y sus instituciones, organizaciones y procesos constitutivos pierdan su carácter democrático (véanse Merkel y Lührmann, 2021; Lührmann, 2021; Cadena-Roa y López Leyva, 2021).

Así que una democracia es resiliente si se mantiene tras enfrentar embates autocratizantes y deja de serlo cuando el retroceso rebasa el umbral que la separa del autoritarismo, ya sea de forma abrupta o incremental. Pero la resiliencia debe entenderse como una capacidad dinámica que puede implicar cambios en procesos, instituciones y/o actores políticos, así como la transformación y adaptación a procesos y estrategias de resistencia. Esta capacidad le permite manifestarse *ex post*, es decir, enfrentando embates ya sucedidos en el entorno (fortaleza reactiva), pero también puede darse *ex ante*, operando como escudo protector o activador de valores que defiendan la democracia (fortaleza preventiva). De tal suerte que el freno a la erosión democrática puede darse en cualquier momento de la regresión, incluso antes. El momento dependerá de la resistencia que puedan presentar los actores económicos, las subculturas étnicas o religiosas, los poderes fácticos o la opinión pública y la sociedad civil (Laebens y Lührmann, 2021).

Un actor clave para la resiliencia democrática es la sociedad civil. Una de las principales funciones que puede tener para resistir la erosión democrática y defender a las instituciones es realizar acciones de rendición de cuentas diagonal, es decir, la ejercida por los medios y la propia sociedad

a través de las protestas sociales. Periodistas, activistas, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y otros actores pueden proveer información sobre los actores políticos, generar opinión pública, acción colectiva y movilizaciones para demandar cambios. Así, una sociedad civil fuerte e independiente puede tener la capacidad de contrarrestar el ensanchamiento del Ejecutivo, o hacerlo retractarse de una conducta antidemocrática. Este tipo de presión puede ser muy importante para movilizar mecanismos de rendición de cuentas verticales y horizontales. Éste fue el caso de la primavera árabe, Corea del Sur y Benin, donde en distintos momentos la sociedad civil se movilizó exitosamente para enfrentar al Ejecutivo. La presión de la sociedad a través de eventos artísticos y culturales puede ser también importante para hacer que la erosión democrática sea costosa para la clase política.

No obstante, hay casos en los que la oposición de la sociedad civil, por más férrea que ésta sea, no ha servido para frenar la erosión democrática (Turquía y Venezuela). Algunas hipótesis pueden ser que en algunos procesos el gobierno puede permear y/o cooptar a algunos actores que pueden tener valores y/o actitudes iliberales, o que sectores amplios de la sociedad civil tengan conductas iliberales o indiferentes hacia la democracia. Esto puede hacer que los esfuerzos de otros actores fracasen y las demandas de rendición de cuentas no sean atendidas.

Más aún, la resiliencia también puede ser una cualidad de los regímenes autoritarios (Nathan, 2003). En algunos países, parecen absorber muy bien a un buen número de expresiones de descontento social e incluso utilizarlas para prosperar, debido a que el autoritarismo, como el populismo, puede mantenerse gracias a aceptar ciertas formas de descontento y mostrarse respetuoso de la libertad. Incluso, las manifestaciones sociales pueden retroalimentar a este tipo de Estados con necesidades como aumento de salarios, reformas constitucionales, inclusión de la oposición en el gobierno, etc. Éste fue el caso del corporativismo mexicano al menos hasta los años ochenta. El Estado también puede canalizar las demandas de la sociedad

creando instituciones o proyectos socioculturales para atender estos reclamos. Así, se descafeinan los temas y se atienden tangencialmente, dándoles una perspectiva de demandas culturales o sociales, pero nunca políticas (Cuba durante los Castro). Éste es un mecanismo muy efectivo de contención de la disidencia y los retos planteados al sistema (Geoffray, 2014).

De la misma manera, las movilizaciones antigubernamentales pueden ser deslegitimadas o incluso criminalizadas vía el discurso de líderes carismáticos. La fuerza política y/o la popularidad del líder antidemocrático pueden ser también un recurso que el régimen use para construir resiliencia *versus* la presión social. De la misma manera, se pueden inundar los medios con noticias falsas en contra del activismo y desplegar “ciberejércitos” con propaganda prorrégimen para encubrir la represión, con lo que se puede encarcelar a activistas, ilegalizar partidos y cerrar medios de comunicación (la Nicaragua de Ortega). También se puede emplear a líderes religiosos leales al régimen (la primavera árabe).

En las democracias de baja calidad, con un entorno institucional débil, los embates autoritarios pueden evadir la rendición de cuentas usando la cooptación y la represión cuando hay un declive en el apoyo popular. En algunos casos, los regímenes adquieren resiliencia gracias a la inteligencia hacia la sociedad civil, o justificando acciones represoras so pretexto, por ejemplo, de combatir el terrorismo (Siria con al-Ásad). De tal suerte que en ocasiones regímenes autoritarios, o “regímenes híbridos” competitivo-autoritarios, pueden ser relativamente estables, e incluso llegar al equilibrio (Carothers, 2007), como lo muestra el caso mexicano durante el corporativismo.

## **SOCIEDAD CIVIL RESILIENTE**

Una sociedad resiliente democráticamente puede entenderse como una sociedad apegada a ideales democráticos, como las libertades individuales,

la soberanía popular, la equidad de derechos políticos y los contrapesos constitucionales, entre otros. Una sociedad que a pesar de conductas y normas que la limiten pueda mantenerse vigilante de estos valores y las instituciones que ha organizado para preservarlos y tenga capacidad de enfrentar a otros actores en caso de que éstos los trasgredan. Esto debe darse, al menos, en una masa crítica, pese a la indiferencia aparente de otros sectores de la sociedad (véase Burnell y Calvert, 1999).

Esta masa crítica es lo que prescriptivamente llamamos *sociedad civil*, un entramado ciudadano, de actores organizados y activistas voluntarios, independientes y autónomos del Estado y el mercado.[1] Cuando este conjunto de actores tiene la habilidad de participar, funcionar, innovar y enfrentar embates iliberales o populistas por socavar la rendición de cuentas, aun viéndose coaccionados, hablamos de resiliencia democrática de la sociedad civil (Guasti, 2020). Hablamos de una masa crítica porque no todos los sectores de la sociedad tienen el mismo interés en lo público. Incluso dentro de esta masa crítica no todos los actores tienen las mismas habilidades cívicas, convicciones o intereses. Por ejemplo, la capacidad de reacción de las organizaciones de la sociedad civil grandes, compuestas por intelectuales, respecto a las organizaciones más pequeñas locales, dedicadas a asuntos domésticos, no será la misma. De la misma manera, por un lado, tenemos a organizaciones de la sociedad civil que no se ven afectadas por el deterioro democrático, porque no perciben que sus causas se relacionen con la democracia, pero, por el otro, también están los movimientos sociales que con su participación en marchas, plantones, etc., pueden ser determinantes para ejercer la rendición de cuentas transversal.

En este sentido, y para los propósitos de este capítulo, entenderemos a la resiliencia de la sociedad civil como la capacidad del conjunto de actores que la conforman de (1) resistir a los cambios o las presiones de su entorno, (2) recobrase al terminar tales eventos (3) y/o adaptarse y evolucionar para ser más fuertes, alcanzar sus causas y/o tener mejores rendimientos sociales. Hasta aquí hablaríamos de resiliencia organizacional, pero si adjetivamos a

la resiliencia como *democrática* añadiremos (4) practicar y compartir principios y actitudes democráticos y contribuir a la cultura con la finalidad de fortalecer la democracia para prevenir o enfrentar a los embates autoritarios.

Así, de acuerdo con nuestra definición, la resiliencia de la sociedad civil describe (A) la capacidad de adaptarse a nuevas condiciones, desarrollar resistencia y ser capaz de renovarse, adaptándose con creatividad, estrategia y atención a un cambio social. Pero hablar de resiliencia democrática también implica:

B.1. La SC debe ser una escuela de democracia. Es decir, que los actores de la SC a su interior ofrezcan a sus miembros oportunidades de experimentar la democracia con toma de decisiones que busquen impactar el espacio público, y que se concreten a través de la práctica de competencias cívicas y de innovación social. Pero que además hacia fuera se orienten a construir dichas competencias cívicas[2] en la sociedad en general, buscando desarrollar una ciudadanía más proactiva, responsable, solidaria y dispuesta a la acción colectiva. Para ello, es importante que las OSC estén abiertas a la participación de los individuos, sean inclusivas, y democráticas.

B.2. Esto implica que la SC contribuya a cocrear una cultura cívica, introduciendo principios democráticos, actitudes y procesos que deriven en que el individuo se sienta comprometido hacia su comunidad política (Almond y Verba, 1963).

B.3. Es menester que la SC genere cambio social progresista. Esto en sentido de que concurra a transformar el estado de erosión democrática, buscando activamente enfrentar los embates autoritarios y la transformación de un sistema de pensamiento antidemocrático o anquilosado a uno que construya igualdad y democracia. En este sentido, resiliencia significa también una actitud solidaria que tenga coraje de apoyar a otros que son afectados por los embates antidemocráticos.

## EL CASO MEXICANO

Durante más de setenta años, México fue una democracia de baja calidad. En el año 2000 se dio la alternancia y se crearon algunos órganos y agencias para garantizar la democracia electoral y comenzar a apuntalar la democracia liberal. Sin embargo, una serie de obstáculos y resistencias hicieron de éste un proceso lento e imperfecto. Así, después de veinte años, las instituciones y el andamiaje democrático en México se encuentran aún incompletos y están anclados a una corrupción estructural, a una debilidad institucional y a una falta de representación, entre muchos otros retos y desafíos no menores. Sin embargo, hasta hace poco había confianza en que estas deficiencias se irían resolviendo incrementalmente a lo largo del tiempo. Esta expectativa derivaba de la experiencia del fortalecimiento gradual de la democracia mexicana y del progresivo avance del cambio institucional.

En este estado de cosas se dio el proceso electoral del 2012 para la Presidencia. Uno de los participantes fue una alianza que aglutinaba a grupos socialdemócratas, de centroizquierda y nacional-populares y le permitió a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ser nuevamente candidato de la oposición (tras haber sido derrotado en el 2006). La alianza estaba encabezada por el así llamado Movimiento Regeneración Nacional (Morena), un grupo político que hacía un amplio uso del reservorio de estrategias de acción colectiva de los movimientos sociales (Ortega, 2019). Esta alianza se fracturó al volverse Morena un partido político que giraba alrededor de AMLO (Quintanar, 2017; Espejel, 2015). Aunque, en el 2012, Andrés Manuel López Obrador no resultó favorecido por el voto popular, en el 2018 se presentó de nuevo como candidato de Morena, logrando esta vez el triunfo electoral. La llegada de un presidente que provenía de movimientos sociales y tenía un discurso con un fuerte contenido social fue visto por propios y extraños como una oportunidad de avance democrático.

Sin embargo, desde el inicio de su mandato, AMLO mostró una manera de gobernar extremadamente personalista que puso de manifiesto las fallas de la democracia representativa mexicana. Utilizando las herramientas

básicas del populismo, AMLO se presenta a sí mismo como un líder moral e histórico, el único con relación directa con el pueblo, la voz singular de un nosotros amorfo del cual conoce su manera de pensar y del que es el *embodiment*, o encarnación (Natal y Martínez, por aparecer). Asimismo, a través de una reconstrucción política de los acontecimientos y un contraste sistemático entre *buenos* y *malos* ciudadanos, el jefe del Ejecutivo ha ido construyendo categorías políticas antagónicas (Natal, 2021). Sus conferencias *mañaneras* se basan, en general, en una sobresimplificación de los hechos, manifiestan una escasa tolerancia a las visiones diferentes y a la crítica y una polarización perniciosa y excluyente en la que los disidentes son *los otros*, los enemigos a los que hay que combatir (Natal y Martínez, por aparecer). En estas conferencias crea cortinas de humo para entretener a la opinión pública y a través de actos performativos ha ido moldeando una democracia de audiencias (*audience democracy*) para quienes confecciona datos y reconstruye políticamente acontecimientos (Estrada, 2022). De la misma manera, el gobierno actual ha presentado herramientas de la democracia participativa, como el plebiscito y referendo, como sinónimos de democracia directa, argumentando que estos instrumentos resolverán los problemas de representación existentes. De hecho, como bien señala Nadia Urbinati, estos instrumentos actúan más bien como distractores, y más cuando se dan sin debate y se presentan bajo las directrices de un nacionalismo-moral tutelado por el líder y la consigna de votar dentro del *nosotros* de la voluntad popular (Urbinati, 2020).

Paralelamente, como hemos documentado en otros espacios, AMLO ha sido particularmente crítico de las instituciones y los órganos autónomos diseñados para contener el poder del Ejecutivo; ha manifestado su oposición al Estado de derecho cuando éste es contrario a sus objetivos, y muchas de sus acciones parecen mostrar poco respeto a la división de poderes (Natal, 2021; Natal y Martínez, por aparecer). Así, en general, su liderazgo no sólo parece despreocupado por la rendición de cuentas, sino también ocupado en centralizar todas las decisiones importantes, lo que ha

generado una mayor concentración del poder en la figura del presidente (Becerra y Woldenberg, 2020). Todo esto ha ido minando paulatinamente a la incipiente democracia mexicana y sus aún endeble instituciones, y hay señales de que está acendrando muchas de sus deficiencias históricas (Sánchez-Talanquer y Greene, 2021). Esto, aparejado al crecimiento de Morena en el territorio nacional, presenta un panorama poco favorable para la democracia liberal.

Pero la erosión democrática no sólo es producto de la acción de la clase política. Se da también como consecuencia, en primer lugar, de una cultura política cargada de valores iliberales y por lo tanto permisiva y conducente al caudillismo. También es consecuencia de una sociedad deseosa de un cambio, anhelo que en buena medida es resultado de un hartazgo popular por las fallas redistributivas y las promesas incompletas que desde la Revolución mexicana no pudieron resolver las pasadas administraciones y que no tuvieron suficiente atención a partir de la alternancia política iniciada en el 2000. Esto se manifiesta, entre muchas otras cosas, en el hecho de que los individuos confían más en las instituciones por las que no pueden votar, como el ejército o la Iglesia, que en aquellas por las que sí puede hacerlo. Esto es indicativo, entre otras cosas, de que la ciudadanía tiene preferencia por las decisiones rápidas y firmes en lugar del debate, la opinión de expertos y la deliberación parlamentaria. La clase política sólo ha tomado nota de que este malestar ciudadano puede ser administrado con fórmulas performativas y mediáticas que prometan un cambio rápido a una sociedad desinformada.

Es cierto que el populismo no necesariamente representa la muerte de la democracia (electoral), pero sí puede afectar seriamente la rendición de cuentas y por lo tanto reducir la calidad de la democracia (liberal). En suma, todo esto no abona a la expectativa de que la democracia mexicana vaya consolidándose y avanzando en calidad, y nos muestra que estamos entrando, contra nuestras expectativas, en un proceso de erosión de la democracia liberal. Así las cosas, y dado que la sociedad civil es un actor

central para frenar la erosión, resulta urgente entender cómo está reaccionando ante este proceso. Esto es lo que exploraremos en la siguiente sección.

## **SOCIEDAD CIVIL Y RESILIENCIA EN MÉXICO**

Tras la Revolución, el Estado organiza su relación con la sociedad, en lo que se ha conocido como el corporativismo mexicano (Bizberg, 1990), a través del cual controló las agendas sociales supeditándolas al régimen (Natal, 2010), creó nuevas organizaciones y cooptó otras, reorientándolas para generar lealtades y asegurar el triunfo electoral (Bartra y Otero, 2008). No obstante, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX varias organizaciones y movimientos sociales formaron parte de una lucha sostenida por la democracia y el cambio de régimen. Éste es el caso de los movimientos de mujeres (Rosado Toledo y Pérez Cárdenas, 2020), ferrocarrileros (Ortega, 2019), médicos (Soto Laveaga, 2011); estudiantes (Cerón, 2012) y clases medias (López León, 2008), entre muchos otros. De la misma manera, en los sesenta algunos empresarios conformaron asociaciones alejadas del pacto corporativo (Quiroz Trejo y Méndez y Berrueta, 2010) y para los ochenta participaron en demandas por la transparencia electoral y apoyaron a opositores al régimen a nivel subnacional. En paralelo, desde los años cincuenta y sesenta, los sindicatos de maestros, telegrafistas, petroleros, ferrocarrileros, mineros, textiles, entre otros, demandaron mayor democracia y/o se reagruparon en la Central Nacional de Trabajadores (CNT) o el Frente Auténtico del Trabajo (FAT) (Gutiérrez Castro, 2010), buscando una alternativa a la sumisión al gobierno y al partido oficial (Torres Guillén, 2011). De la misma manera, en este periodo confluye un número importante de actores sociales plurales con críticas al régimen, que iban desde el movimiento homosexual, o el urbano popular, a los grupos políticos de izquierda (Natal, 2010 y 2021). Los sismos de 1985 en la Ciudad de México hicieron salir a la sociedad civil a las calles ante la incapacidad

del gobierno (Álvarez Enríquez, 2004) y esa energía ciudadana daría origen a un sinnúmero de organizaciones comunitarias, de la iglesia y de vivienda, entre muchas otras (Natal, 2010). De esta forma, es posible observar que la lucha sostenida por la democracia fue el sello distintivo de la sociedad civil a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y fue un actor central para alcanzar la alternancia partidista en el año 2000.

Tras la conquista de la alternancia, era de esperarse que los partidos políticos representados en el Congreso construyeran una nueva institucionalidad que refundara al país o, al menos, fortaleciera a las instituciones democráticas. Sin embargo, estos partidos habían sido colonizados por el *modus* del viejo régimen (incluyendo al Partido de la Revolución Democrática, entonces dirigido por AMLO) y reaccionaron remisa y anodinamente. Fue así que la sociedad civil mexicana, desde los sindicatos hasta las organizaciones de la sociedad civil, fue impulsando a contracorriente la construcción de un nuevo andamiaje institucional que llenara los vacíos y en buena medida diera forma a la democracia que, aunque incompleta, hoy tenemos. Así, a fuerza de presionar al sistema, aprovechando ventanas políticas y poniendo el ejemplo con instituciones paralelas, la sociedad civil impulsó la creación de instituciones como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional Electoral (INE), siguiendo la línea de Alianza Cívica (Aguayo Quezada, 1998), y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), por el que presionó el Grupo Oaxaca (Escobedo, 2002), entre otras. En este mismo tenor, en 2016, varias organizaciones de la sociedad civil propusieron la “ley 3 de 3” y presionaron por la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Asimismo, y a contracorriente, la sociedad civil había logrado la creación del Programa de Coinversión Social, que apoyaba a algunas organizaciones de la sociedad civil con cofinanciamiento público para proyectos sociales, así como la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad

Civil (LFFAROSC) y el Consejo Técnico Consultivo (Contreras Ramírez, 2013).

Este desarrollo institucional generó la certidumbre de que con el tiempo la democracia seguiría su proceso para avanzar en calidad, confianza que aumentó con la llegada de un presidente surgido de los movimientos sociales y con enorme popularidad. Así, la sociedad civil se ocupó en otras agendas y “bajó la guardia”, lo que la hizo lenta para reaccionar a la erosión democrática y puso de manifiesto sus propias debilidades. Entre otras, que tiene muy amplios sectores con agendas meramente asistencialistas, con poca cultura crítica o interés manifiesto en la construcción democrática (Natal y Muñoz Grandé, 2013); la anodina desinformación y desconocimiento de la legislación por parte de muchas organizaciones de la sociedad civil; su desvinculación como sector; y la preponderancia de grupos NIMBY,<sup>[3]</sup> interesados más en sus agendas particulares y desvinculados de la problemática social del país. A esto tendríamos que añadir la herencia del corporativismo: paternalismo, la percepción ciudadana de que participación es membresía a una organización tipo organizaciones no gubernamentales cuasi autónomas (*quasi-autonomous non-governmental organizations*, o Quango), corrupción y aristocracia sindical, hasta emprendedores políticos que utilizan a la sociedad civil para ganar voz en su partido o ascender a interlocutores privilegiados del sistema. Esto, aunado a una ciudadanía más preocupada por la epidemia de violencias, con un alto nivel de desconfianza interpersonal y poco ánimo de participar, nos da una fotografía de la sociedad civil mexicana y explica su anemia y anomia.

Pero, afortunadamente, la sociedad civil mexicana no es monolítica, sino polifónica y en constante transformación, y también hay activistas y organizaciones cuya agenda busca ampliar el espacio societal y construir debate e instituciones que consoliden el andamiaje democrático. En este maremágnum de agendas, cada uno de estos actores percibe su rol en el devenir nacional de manera diferente y tiene diferentes valores y

apreciaciones por la democracia. De tal suerte que para cada uno la resiliencia tendría un objetivo y forma distintos. Siguiendo a Luna Hernández, González Contreras y Modonesi (2019) y basándonos en Hanagan (1998) y sus cinco tipos de relación entre los movimientos sociales y el gobierno (articulación, permeabilidad, alianza, independencia y competencia), nosotros haremos una reagrupación para analizar tres tipos de resiliencia que pueden observarse en la forma en que se relacionan distintos actores de la sociedad civil con el Estado. Estos tipos de resiliencia pueden entenderse como parte de un *continuum* entre máximo acercamiento y máxima resistencia al gobierno, como discutiremos a continuación.

## *Adaptación*

Primero, resiliencia como *adaptación al sistema*. En este tipo de resiliencia los actores sociales buscarán que sus organizaciones, movimientos o grupos sobrevivan, y por lo tanto se adaptarán a las nuevas regulaciones y los cambios, e incluso estarán dispuestos a ceñirse al proyecto gubernamental y ser funcionales al autoritarismo, si es necesario. Como se deduce, hay varias formas de adaptación que pueden incluir la cooptación, así como las categorías de articulación, permeabilidad y alianza de Hanagan. Ésta es una forma de resiliencia organizacional, mas no democrática.

En el caso mexicano, hay una parte importante de la sociedad civil que, quizá por herencia del corporativismo, es profundamente nacionalista y tiene visos antidemocráticos. Varias de estas organizaciones surgieron como mecanismos de control o para paliar los efectos sociales de las políticas de ajuste o la ineficacia o ausencia de políticas públicas que atendieran problemáticas como las del campo o la vivienda. Un buen número de estas organizaciones se caracteriza por la poca democracia interna y un repertorio de acción colectiva similar que en ocasiones raya en lo ilegal. Este grupo de actores iliberales no está necesariamente comprometido con el

Estado de derecho ni con las instituciones de la democracia que se ha dado el país y ha aceptado pronto el ensanchamiento del Ejecutivo.

En este tipo de relación están las organizaciones que se agrupan alrededor del programa partidario de Morena y articulan las propuestas de políticas públicas hacia sus bases para que funjan como portadoras de la narrativa del gobierno (Waisbord y Amado, 2017). Estas organizaciones se constituyen también en clientelas “donde los partidos esperan movilizar apoyo y reclutar miembros” (Hanagan, 1998: 4). Así, han apoyado contundentemente las propuestas presidenciales, en especial la reforma eléctrica y la revocación de mandato,[4] entre otras.

Las organizaciones que incluimos en esta categoría comenzaron a dibujar su relación con el gobierno desde la candidatura de AMLO en el 2018, cuando varios líderes de movimientos sociales, organizaciones campesinas y sindicatos, tras haberse distanciado del Partido de la Revolución Democrática (PRD), se acercaron a Morena a cambio de apoyo a sus demandas y candidaturas. Éste es el caso de Higinio Martínez, líder de la sección 36 de maestros y ex alcalde de Texcoco (contendiente a la candidatura a gobernador), y de personajes cercanos a Elba Esther Gordillo, como Rafael Ochoa, ex secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); Fernando González, coordinador de las Redes Sociales Progresistas; y Tomás Vázquez, coordinador de Movimientos Magisteriales de Base (Hernández, 2018). También es el caso de líderes campesinos, como José Narro, de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), candidato a senador por Zacatecas; Alfonso Ramírez, dirigente de El Barzón, aspirante a diputado federal por la Ciudad de México, y Max Correa, de la Central Campesina Cardenista (CCC), postulado al Congreso del Estado de México (Luna Hernández, González Contreras y Modonesi, 2019). Lo mismo sucedió con Napoleón Gómez Urrutia, líder minero y hoy senador (León Salazar, 2017).

Otro caso es el de la Asamblea de Movimientos Sociales, que integra a varios sindicatos (como el Sindicato Mexicano de Electricistas),

organizaciones de movimientos sociales (como El Barzón), vecinales (como el Frente Popular Francisco Villa), étnicas (como el Consejo Federal Indígena y Afromexicanos del Sureste) y campesinas (como Plan de Ayala, la Central Campesina Cardenista, entre muchas otras). Estas organizaciones han acompañado a AMLO por bastante tiempo y tienen una agenda nacionalista cercana al Ejecutivo, pero no se definen como parte de la sociedad civil, sino como “organizaciones populares”, y de la misma manera parece verlas el Ejecutivo, para quien la sociedad civil, en general, necesita un “baño de pueblo”.<sup>[5]</sup> Algunos de estos grupos participaron en el bloqueo a los jueces cuando se negaron a bajarse los sueldos.

## *Independencia*

La segunda forma de resiliencia de la sociedad civil sería la *independencia estratégica*. Existen activistas y organizaciones muy pragmáticas que han decidido mantenerse *independientes* del régimen y aprovechar las oportunidades de negociar beneficios para su sector. Estas organizaciones actúan independientemente de Morena, pero con una lógica clientelista: presionan al partido para que les haga concesiones, bajo el riesgo de perder votantes. Esta actitud la podemos encontrar en varios actores, como el Movimiento de Atenco o el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra. Es también el caso de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que optó por no apoyar abiertamente a AMLO durante la campaña, aunque se pronunció por “repudiar a los partidos del pacto por México”, así como de la CNTE de Guerrero, que expulsó a su ex coordinador Walter Añorve por aceptar una diputación de Morena (Luna Hernández, González Contreras y Modonesi, 2019). Este sector de la sociedad civil es resiliente en la medida que se adapta al cambio, sobrevive e incluso logra avanzar su agenda, aunque esta resiliencia es clientelista y no de carácter democrático.

## *Resistencia*

La tercera forma de resiliencia sería la *resistencia*. En el planteamiento original de Hanagan (1998), las organizaciones que entran en esta categoría son grupos opositores que se convierten en opciones políticas al articular las demandas de los movimientos sociales en curso. Pero en nuestro planteamiento, aplicándolo al estudio de la resiliencia, estos actores prodemocráticos buscan mantenerse independientes y autónomos porque se entienden como células de oposición al régimen, o como baluartes o defensores de ciertos principios sobre los que se han constituido, y no necesariamente como el germen de un nuevo movimiento o partido.

Desde nuestra perspectiva, ésta sí sería una resiliencia de tipo democrático y puede tomar dos formas: pasiva y activa. La primera es una resistencia tácita semejante a las que se dan a través de las resistencias culturales. Es endógena a los grupos societales que se preocupan por desarrollar estrategias que les permitan sobrevivir, ser independientes y autónomos. Esta resistencia impulsa a los actores a seguir haciendo su trabajo por los resquicios que les permiten las disposiciones gubernamentales y adoptar un perfil bajo, sin confrontación directa con el régimen, como lo hicieron muchas organizaciones de la sociedad civil durante el corporativismo. Pero su principal característica es que siempre enarbolan valores democráticos y buscan transmitir competencias cívicas a los individuos y comunidades con los que trabajan. En esta categoría tendríamos a varias organizaciones y sectores que por diferencias se comenzaron a alejar de Morena desde la candidatura. Éste fue el caso de un buen número de organizaciones que se distanciaron de Morena tras la irónica designación como “coordinador de organizaciones sociales y civiles” de un personaje ampliamente conocido por su rechazo a la sociedad civil, el ultraconservador Manuel Espino, ex presidente del Partido Acción Nacional.

La segunda, la resistencia activa, es manifiesta y no le preocupa una confrontación con el gobierno; por el contrario, los actores buscan

desarrollar estrategias para enfrentarse o realizar acciones para convertirse en referencia de los valores que enarbolan. En este tipo de resistencia podemos observar un *continuum* que va desde la crítica abierta a las políticas públicas sin temor a las represalias, acciones que intentan impactar en la opinión pública discursivamente o mediante acciones de ejercicio democrático, incluyendo la movilización legal, hasta la acción colectiva para oponerse al gobierno. En México, estos actores tienen una idea compartida acerca de cómo se debe transformar la sociedad, han moderado su discurso y han evitado caer en el mero antagonismo. Sin embargo, han sido prudentes para aglutinarse y generar acción colectiva.

En México, la resistencia activa podría ejemplificarse con los casos de Verificado, que incluye en su página una sección donde verifica, y valida o no, el discurso presidencial. Esto sucede también con varias asociaciones que continuamente han denunciado la ineficacia de ciertas políticas públicas, como México Unido Contra la Delincuencia, Observatorio Ciudadano, México Cómo Vamos, Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim) y Reinserta, entre muchas otras, así como con conocidos académicos y activistas. También es el caso de organizaciones que han denunciado la corrupción existente en esta administración, como Fundar y Mexicanos Contra la Corrupción. Esta última, además, interpuso una demanda legal por la cancelación de la construcción del aeropuerto en Texcoco.[6] Asimismo, es el caso de los Observatorios de Violencia, el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia y el Instituto para la Seguridad y la Democracia, entre muchos otros, cuyas críticas sobre las políticas de seguridad han resultado incómodas para el régimen. También se debe destacar que en respuesta a las denostaciones de AMLO a quienes critican la efectividad de sus políticas, setenta organizaciones y 103 activistas y académicos firmaron un comunicado señalando que la democracia no es la mera “delegación del poder que se limita al sufragio y a seis años de silencio”.[7]

Otra manifestación de este tipo de resiliencia lo constituye la red llamada Todos Somos Loret, que surgió tras la convocatoria de Sociedad Civil México, que en un *space* invitó a hablar sobre los señalamientos del presidente en contra de este informador. Así, el 11 de febrero del 2022, sesenta mil personas se reunieron en vivo vía Twitter en una conversación multitudinaria. Un día después, esta conversación había sido escuchada por 1.4 millones[8] de usuarios. Así, más allá de las filias y fobias, el #TodosSomosLoret dejó de tratarse del informador y se volvió una demanda de respeto a la libertad de expresión.[9]

En este mismo orden de ideas, se debe destacar un comunicado de la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM) que es una acre crítica a AMLO y un posicionamiento claro en defensa del Instituto Nacional Electoral (INE). En ese comunicado se señala que las instituciones electorales “son el resultado de la lucha y compromiso de miles de mexicanos de la sociedad civil, y de todos los signos partidistas, quienes lograron abrir caminos para la democracia real en México”. Se dice también que la reforma electoral es “un agravio a la vida democrática del país”, ya que busca trasladar “el control de los comicios hacia el ámbito del gobierno federal centralista” y que “la sola pretensión de hacerlo pone en entredicho la calidad moral de quienes la impulsan”.[10] En esta misma línea de pensamiento, destaca la carta que envió la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), respaldada por 68 centros empresariales, a la Cámara de Diputados, manifestando su oposición a la reforma al INE, así como la campaña #Yodefiendoaline, con una convocatoria a una marcha el 13 de noviembre (véase <https://twitter.com/Coparmex>). Más allá de la discusión sobre los límites de la laicidad y/o de si tanto la CEM como Coparmex son actores conservadores o no,[11] lo innegable es que la evidencia muestra que las Iglesias y los actores económicos pueden ser centrales para detonar la resiliencia democrática, como lo enseñan los casos de Polonia, Moldavia y Bielorrusia.[12]

En este sentido, otra importante muestra de resiliencia de la sociedad civil mexicana se evidencia en actos de resistencia popular, como la marcha #Yodefiendoaline del 13 de noviembre del 2022, cuando las organizaciones Frente Cívico Nacional, Poder Ciudadano, Sí por México y Sociedad Civil MX, entre otras, convocaron a ciudadanos que se oponían a la reforma electoral a manifestarse. Utilizando la medición de densidad (*crowd density*) de Google, de tres personas por metro cuadrado, la plataforma reportó 810,378 personas en la zona de aglomeración de la marcha en la Ciudad de México.[13] Pero esta marcha fue replicada en otros 15 estados y al menos en cincuenta ciudades, lo que conservadoramente suma más de dos millones de ciudadanos en todo el país (véase France 24; RT 14 de noviembre),[14] además de algunas ciudades del extranjero.[15] La protesta fue cubierta por un buen número de medios, como *The Washington Post*, *The Wall Street Journal*, *Journal de Québec*, *El País*, *RTS*, *Le Monde*, *Deutsche Welle*,[16] mientras que en México recibió una tibia cobertura por parte de la prensa y desacreditación por parte del gobierno.[17] No obstante, a esta primera marcha se hizo eco de una segunda, el domingo 26 de febrero del 2023, convocada por 117 organizaciones de la sociedad civil, como Unidos por México y Sociedad Civil MX. Pese a las constantes diatribas y desinformación[18] gubernamental, que buscaron inhibir la participación, esta marcha se realizó en al menos 96 ciudades de México y varias del extranjero,[19] en las que los ciudadanos apelaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que declarara inconstitucionales las reformas electorales.[20]

La resistencia de la sociedad civil mexicana frente a la erosión democrática ha incluido también otras herramientas, como la movilización legal. Así, en diversas ciudades se organizaron grupos de ciudadanos que, apoyados por diversas organizaciones de la sociedad civil, como Uniendo Caminos México, utilizaron la vía legal para impulsar acciones de inconstitucionalidad, así como solicitudes de amparos colectivos. A la fecha

de entrega de este documento, los primeros de estos amparos habían sido admitidos a trámite.

A este sector, que ha presentado una resistencia activa, el presidente lo ha atacado sistemáticamente, señalando que la sociedad civil es una intermediaria inútil e innecesaria, corrupta y conservadora, y contraponiéndola con “el pueblo” (Natal y Martínez, por aparecer). En general, este sector ha perdido espacios de participación y gobernanza que había ganado con un enorme esfuerzo, como el Consejo Consultivo, y ha visto cerrados los puntos de encuentro y diálogo con el gobierno, como el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y la Comisión Nacional de los Derechos Humano (CNDH), entre muchos otros. Probablemente, el éxito alcanzado por López Obrador en las elecciones (53.2%) le hace considerar que tiene una legitimidad tal que no necesita a la sociedad civil como interlocutor válido y se declara el único protagonista de la movilización y el cambio social (Natal, 2021).

En la resistencia activa tendríamos también a otros líderes y organizaciones más críticas al proyecto de AMLO que se han distanciado aún más del gobierno. Éste fue el caso de la Nueva Central de Trabajadores, impulsada por el Sindicato Mexicano de Electricistas, el de organizaciones y líderes ambientalistas que están en contra del Tren Maya (Martin, 2021), y de algunos activistas que formaron parte del movimiento #YoSoy132 (véase Natal, 2018). De mayor confrontación, encontramos organizaciones como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), donde el *subcomandante Marcos* ha señalado que AMLO es un dirigente inmaduro, incapaz de reconocer errores y que encabeza a “un grupo ávido de poder, pleno de intolerancia” (Del Moral Espinosa, 2012). En esta categoría también incluiríamos a *Marichuy*, que rechazó la invitación a incorporarse a la campaña de AMLO, así como al Concejo Indígena de Gobierno y el Congreso Nacional Indígena (Luna Hernández, González Contreras y Modonesi, 2019).

Otro componente de este grupo de actores de la sociedad civil son algunos académicos, en especial aquellos que tienen diferencias ideológicas con el régimen o se han atrevido a cuestionar las políticas públicas y han sido hostigados e incluso criminalizados (Puga y Valderrama, este volumen). Asimismo, destaca el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que ha defendido la pluralidad señalando los riesgos del pensamiento único. Existen también algunos casos de periodistas valientes que han cuestionado abiertamente las políticas públicas, la falta de transparencia del gobierno y la manera de gobernar.[21] En México, sin embargo, los medios en general se alinean con el poder político o los poderes fácticos; el periodismo crítico es limitado, como magro es el interés de buena parte de la ciudadanía para informarse críticamente. Estos dos factores hacen que, en general, los medios mexicanos no sean resilientes frente a procesos de erosión democrática, aunque en varios casos sí han fungido como barómetro del deterioro democrático (véase Salazar, este volumen).

En esta sección mostramos que la sociedad no es monolítica y, por lo tanto, en ambientes de erosión democrática hay actores que deciden plegarse al poder con la finalidad de obtener beneficios para sus liderazgos o sus organizaciones; hay otros que buscan constituirse como portavoces populares o interlocutores privilegiados del Estado, algo que puede ser muy rentable en regímenes con tendencias autoritarias; y finalmente hay otros que como *outsiders* resisten la erosión democrática. Esto también nos hace ver que es errado pensar que hay una línea clara que separa al Estado y la sociedad. Nuestras clasificaciones son meramente analíticas. En la realidad, en los regímenes competitivo-autoritarios esta arena se caracteriza por los esfuerzos del Estado para permear a la sociedad civil (De Sousa Santos, 2009), mientras que los esfuerzos de otros actores por mantenerse independientes o resistir generan innumerables espacios de interacción, cooperación o conflicto.

## CONCLUSIONES

En este capítulo discutimos cómo México comienza a presentar señales de erosión democrática, caracterizada por un engrandecimiento del Poder Ejecutivo, un sistemático ataque a las instituciones y un deterioro de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal, así como inquietantes propuestas de reforma a instituciones y leyes electorales. En tan sólo tres años hemos visto también una depreciación en la calidad del debate en el ágora pública, un discurso acometedor hacia los medios y el enrarecimiento del ambiente para la crítica. Más aun, el contexto se ha vuelto crecientemente hostil para la sociedad civil y ha habido un choque con organizaciones sociales que demandan respeto al Estado de derecho, cambios más profundos y mayor socialización del poder. Esto es preocupante, ya que la evidencia muestra que ir en contra de la sociedad civil es una de las primeras señales de autocratización (Laebens y Lührmann, 2021). Pero es más preocupante que los condicionamientos impuestos a la sociedad por el gobierno estén teniendo un profundo impacto en la manera en que ésta se estructura y organiza, en las formas de acción colectiva que elige, en sus agendas, en su relación con el Estado, y en el surgimiento de nuevos actores sociales, en sus demandas y formas de ejercer la ciudadanía.

La paradoja es que si bien los Estados democráticos y prósperos son ideales para el florecimiento de la sociedad civil, es justamente cuando el entorno se vuelve desfavorable cuando más se necesita que ésta sea pujante. En este sentido, no sólo debe ser capaz de sobrevivir en condiciones adversas, sino de crecerse ante estas situaciones y empujar para cambiarlas. Afortunadamente, la sociedad civil mexicana no es un actor sin agencia; por el contrario, ha mantenido una lucha sostenida por la democracia y ha impulsado la creación de un nuevo andamiaje institucional para darle viabilidad. Su rol en el futuro de la democracia mexicana vuelve a ser central, ya que puede frenar los intentos autoritarios del gobierno, elevando los costos de ignorar las demandas democráticas. En este sentido, ha habido

eventos que envían señales esperanzadoras, como la presión social que forzó a AMLO a firmar un documento donde se comprometía a no reelegirse. [22] Con acciones como ésta, la sociedad civil cumple con su función de construir confianza, mostrándose como una alternativa con cultura y prácticas políticas pacíficas y abiertas al diálogo, pero con la energía para plantear temas públicos importantes y defender la democracia.

No obstante, hay que reconocer que pese acciones muy significativas y loables como ésta, muchos actores sociales parecen estar adaptándose a la nueva situación, y un buen número de organizaciones y activistas no han mostrado resistencia para articularse con actores iliberales, para negociar una mejor posición personal o para su organización. Esto los hace ser resilientes, pero no democráticamente. Por último, hay un grupo reducido de actores en la sociedad civil mexicana que sí han presentado un tipo de resiliencia democrática y han resistido los embates autoritarios, ya sea de manera pasiva, sobreviviendo y haciendo valer sus valores en sus ámbitos (resistencia cultural), o de manera activa, cuestionando, enfrentando y conflictuándose con el Estado para de mantenerse como referentes de los valores democráticos, generar opinión pública y pugnar por un entorno más plural y tolerante.

En este sentido, nuestro análisis muestra que dentro de la sociedad civil hay actores prodemocráticos, pero también muchos con valores iliberales. De tal suerte que el caso mexicano podría indicar que la sociedad civil debe ser entendida como una variable altamente compleja, compuesta de una multiplicidad de actores cambiantes, diversos y divergentes que participan en una arena en la que se debaten y enfrentan valores, democráticos y no democráticos.

Asimismo, el análisis del comportamiento de la sociedad civil en otras latitudes muestra que de manera aislada ésta no es muy resiliente a los tanques o las balas (China 1989, Turquía 2016-2021) o a la falta de financiamiento, por lo que es imprescindible la creación de coaliciones intersectoriales que se alimenten de distintas clases sociales, ideas y

posiciones; es decir, una concurrencia amplia de actores, poderes facticos e intereses. La evidencia también muestra que para hacer florecer la resiliencia democrática es menester que exista deliberación e involucramiento ciudadano con propósito, que son formas de renovar el contrato social y darle forma a la cultura cívica, así como capital social, entendido como una red de relaciones que permitan poner al servicio de la colectividad recursos cognitivos, de información y humanos, además de esquemas de solidaridad. La evidencia también enseña que la resiliencia crece a mayor diversidad asociativa. Así, una sociedad civil con organizaciones de defensa de derechos, organizaciones de rendición de cuentas (*watchdogs*) y *think-tanks*, así como con estructuras cívicas y actores comprometidos que se hayan consolidado y que perduren a lo largo del tiempo, será más resiliente que una con menos diversificación.

No obstante, la evidencia también indica que en caso de que nada de esto exista, aún puede haber resiliencia ante la amenaza de un quiebre democrático si los costos de ignorar las demandas democráticas se vuelven altos para la clase política, como en el caso de la primavera árabe. Para muchos, la posibilidad misma del surgimiento de una sociedad prodemocrática (de estilo occidental) en los entornos musulmanes era nula por su falta de fundamentos liberales y el predominio de las tradiciones religiosas y las estructuras tribales (Lewis, 2001). Sin embargo, entre 2010-2011, lo que parecía una sociedad civil débil, en un espacio público fragmentado y controlado, se reveló llena de una energía impresionante que desafió en cascada los regímenes autoritarios de la región. Este caso enseña que la existencia de organizaciones ciudadanas diversas, fuertes e independientes enfocadas a la construcción del bien común es necesaria para que exista una *resiliencia inicial*, al inicio de los embates autoritarios o populistas. Pero el hartazgo popular puede ser determinante en el surgimiento de una *resiliencia de quiebre*, en el que la sociedad civil impida o revierta el autoritarismo.

El estudio de la sociedad civil mexicana muestra también que así como hay factores que promueven la resiliencia democrática, hay otros que la menoscaban. El crecimiento económico, por ejemplo, y/o la popularidad del líder, pueden reducir los costos de evadir la rendición de cuentas. Por otro lado, lo limitado de las experiencias de participación a nivel local (como cabildo abierto, presupuesto participativo, etc.) impide que los ciudadanos adquieran voz y aprendan a enfrentar situaciones conflictivas de una manera cívica y democrática. Como muestra el caso mexicano, otro factor que va en detrimento de la resiliencia es la inexistencia de pensamiento crítico y debate. La propaganda política explota estas carencias y ofrece un contenido superficial convincente y fácil de digerir. Asimismo, la falta de medios públicos al servicio de la ciudadanía y/o la proliferación de narrativas y periodismo de baja calidad pueden atrofiar la cultura política y por lo tanto la resiliencia democrática. Esto es lo que sucede en México, donde, 59% de los ciudadanos se enteran de los asuntos públicos por alguna de las dos televisoras comerciales o por las redes sociales Facebook (61%), YouTube (37%) y WhatsApp (30%) (García, 2022). Signa\_Lab muestra que en estas redes es común el uso de cuentas automatizadas y programas *robots* para construir y apoyar al régimen[23] y de cuentas *trolls* contra los que critican al gobierno[24] (#ReformaTodoLoDeforma, #NoSoyBotSoyReal, @Fafhoo). Asimismo, Mesura Data & Networks Intelligence, muestra que Twitter y Facebook se han convertido en espacios de narrativas progubernamentales y ataques contra la prensa (Badillo, 2019), como ha sido reconocido por el propio gobierno, #PrensaSicaria.[25] Así las cosas, la tecnología digital, que considerábamos una aliada para democratizar el debate, distribuir liderazgos y “abrir” al gobierno (Natal, Benítez y Ortiz, 2014), puede convertirse en un instrumento de manipulación para inhibir la resiliencia. El caso mexicano muestra también que factores como la inseguridad, la falta de confianza en las instituciones y la desconfianza social, entre otros, pueden inhibir la resiliencia.

En suma, la sociedad civil mexicana, atravesada por todas sus contradicciones, ha enfrentado del 2018 al 2022 un escenario de creciente animadversión y polarización perniciosa que el Ejecutivo ha convertido en actor central. En consecuencia, varios de sus actores han preferido entenderse como “organizaciones populares” y plegarse al poder. Otros actores de la sociedad civil, siendo fieles a su historia de lucha por la democracia, han dado señales muy esperanzadoras de resiliencia democrática, particularmente en torno de la defensa del INE. Así las cosas, aunque la evidencia enseña que a medida que avanza la erosión democrática más difícil se hace frenarla, la sociedad civil mexicana como actor clave de la resiliencia democrática introduce una luz de esperanza.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada, Sergio (1998). “Electoral observation and democracy in Mexico”. En *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*, editado por Kevin J. Middlebrook. San Diego, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Aguayo, Sergio (2019). “AMLO y las OSC”. *Reforma*, 13 de marzo [en línea]. Disponible en <https://www.cemefi.org/servicios/noticias/filantropicas/5391-amlo-y-las-osc-articulo-de-sergio-aguayo-publicado-en-reforma.html>.
- Almond, Gabriel, y Sidney Verba (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Álvarez Enríquez, Lucía (2004). *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México: Plaza y Valdés.
- Badillo, Diego (2019). “Seguidores ‘espontáneos’ de AMLO usan bots para ganar el debate público en redes sociales”. *El Economista* [en línea]. Disponible en

- <<https://www.economista.com.mx/politica/Seguidores-espontaneos-de-AMLO-usan-bots-para-ganar-el-debate-publico-en-redes-sociales-20191214-0001.html>> (consulta: 23 de septiembre de 2022).
- Barbosa, Melina (2023). “Desinformaciones sobre el INE y la marcha contra la reforma electoral del 26 de febrero” [en línea]. Disponible en <<https://verificado.com.mx/desinformaciones-ine-marcha-reforma-electoral/>>.
- Bartra, Armando, y Gerardo Otero (2008). “Rebeldía contra el globalismo neoliberal y el TLCAN en el México rural: ¿Del Estado corporativista a la formación político-cultural del campesinado?” *Textual* 50: 1-34.
- Becerra, Ricardo, y José Woldenberg (coords.) (2020). *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*. México: Grano de Sal.
- Bermeo, Nancy (2016). “On democratic backsliding”. *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.
- Bizberg, Ilán (1990). “La crisis del corporativismo mexicano”. *Foro Internacional* 30 (4): 695-735.
- Boese, Vanessa A., Amanda B. Edgell, Sebastian Hellmeier, Seraphine F. Maerz y Staffan I. Lindberg (2021). “How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process”. *Democratization* 28 (5): 885-907.
- Burnell, Peter, y Peter Calvert (1999). “The resilience of democracy: An introduction”. *Democratization* 6 (1): 1-32.
- Cadena-Roa, Jorge, y Miguel Armando López Leyva (2021). “La democracia mexicana a cincuenta años del 68: diagnóstico(s) sobre la ‘crisis’ del régimen”. En *Del 68 al 2018. Cincuenta años de movimientos sociales y acción colectiva. Casos, análisis y reflexiones contemporáneas*, editado por Rubén Torres, 183-225. Mérida: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales.
- Carothers, Thomas (2007). “How democracies emerge: The ‘sequencing’ fallacy”. *Journal of Democracy* 18 (1): 12-27.

- Cerón, Ahremi (2012). “El movimiento del 68 en México: interpretaciones historiográficas 1998-2008”. *Andamios* 9 (20): 237-257.
- Consejo de Europa (2018). *Marco de referencia de las competencias para una cultura democrática. 1. Contexto, conceptos y modelos*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Contreras Ramírez, Cecilia (2013). “Política pública intersectorial: un análisis desde el Programa de Coinversión Social (PCS), del Instituto Nacional de Desarrollo Social, Indesol, en la Ciudad de México”. Tesis de maestría en gobierno y asuntos públicos. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Escobedo, Juan Francisco (2003). “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”. *Derecho Comparado de la Información* (2): 63-92. Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf> (consulta: 23 de septiembre de 2022).
- Espejel Espinosa, Alberto (2015). “Orígenes organizativos y derroteros estatutarios del Movimiento de Regeneración Nacional y el Partido de la Revolución Democrática. Entre carisma y grupos políticos”. *Estudios Políticos* 9 (35): 103-128.
- Estrada, Luis (2022). *El imperio de los otros datos. Tres años de falsedades y engaños desde Palacio*. México: Grijalbo.
- García, Michell (2022). “Digital News Report 2022: Disminuye confianza en medios de comunicación”. *Verificado*. Disponible en <https://verificado.com.mx/digital-news-report-2022-disminuye-confianza-med/> (consulta: 23 de septiembre de 2022).
- Gaussens, Pierre (2017). *Tomar el poder sin cambiar el mundo. El fracaso de la izquierda latinoamericana*. México: Yecolti, A.C. Ediciones.

- Geoffray, Marie-Laure (2014). “Channelling protests in illiberal regimes: The Cuban case since the fall of the Berlin wall”. *Journal of Civil Society* 10 (3): 223-238.
- Gohdes, Anita R., y Sabine C. Carey (2017). “Canaries in a coal-mine? What the killings of journalists tell us about future repression”. *Journal of Peace Research* 54 (2): 157-174.
- Guasti, Petra (2020). “Populism in power and democracy: Democratic decay and resilience in the Czech Republic (2013–2020)”. *Politics and Governance* 8 (4): 473-484.
- Gutiérrez Castro, Antonio (2010). “Breve recorrido histórico del sindicalismo mexicano”. En *El sindicalismo en México. Historia, crisis y perspectivas*, coordinado por José Merced González Guerra y Antonio Gutiérrez Castro, 17-43. Ciudad de México: Centro Nacional de Promoción Social/Plaza y Valdés.
- Hanagan, Michael (1998). “Social movements: Incorporation, disengagement, and opportunities - A long view”. En *From Contentio to Democracy*, coordinado por Marco G. Giugni, Doug McAdam y Charles Tilly, 3-30. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hellmeier, Sebastian, Rowan Cole, Sandra Grahm, Palina Kolvani, Jean Lachapelle, Anna Lührmann, Seraphine F. Maerz, Shreeya Pillai y Staffan I. Lindberg (2021). “State of the world 2020: autocratization turns viral”. *Democratization* 28 (6): 1053-1074
- Hernández Navarro, Luis (2018). “CNTE, AMLO y la lucha magisterial”. *La Jornada*, 12 de junio [en línea]. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2018/06/12/opinion/015a2pol> (consulta: 23 de septiembre de 2022).
- Kubba, Laith (2000). “The awakening of civil society”. *Journal of Democracy* 11 (3): 84-90.
- Laebens, Melis G., y Anna Lührmann (2021). “What halts democratic erosion? The changing role of accountability”. *Democratization* 28 (5):

908-928.

- León Salazar, Carlos (2017). “La fragmentación del sindicalismo minero-metalúrgico: entre la persecución a Gómez Urrutia y las estrategias corporativas de cambio organizacional”. *El Cotidiano* (201): 107-118.
- Levitsky, Steven, y Lucan A. Way (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lewis, David (2001). “Development, NGOs and civil society: Selected essays from development in practice”. *Community Development Journal* 36 (2):160-162.
- Linz, Juan J. (1990). “The perils of presidentialism”. *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.
- López León, María Artemisa (2008). *El Frente Ciudadano Doctor Salvador Nava Martínez: Democracia y cultura política en el sur de la Huasteca potosina*. San Luis Potosí, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/El Colegio de San Luis/Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Lührmann, Anna (2021). “Disrupting the autocratization sequence: Towards democratic resilience”. *Democratization* 28 (5): 1017-1039.
- Lührmann, Anna, y Staffan I. Lindberg (2019). “A third wave of autocratization is here: What is new about it?” *Democratization* 26 (7): 1095-1113.
- Luna Hernández, Fernando, Samuel González Contreras y Massimo Modonesi (2019). “Las organizaciones sociales frente a la candidatura de Andrés Manuel López Obrador y Morena en 2018”. *Movimientos. Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales* 3 (1): 28-47.
- Lutsevich, Orysia (2013). “How to finish a revolution: Civil society and democracy in Georgia, Moldova and Ukraine”. *Briefing Paper*. Londres: Chatham House. Disponible en <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Ru>

- ssia%20and%20Eurasia/0113bp\_lutsevych.pdf> (consulta: 23 de septiembre de 2022).
- Martín, Rubén (2021). “La 4T y los movimientos sociales”. *Sin Embargo* [en línea]. Disponible en <<https://www.sinembargo.mx/31-10-2021/4050267>> (consulta: 23 de septiembre de 2022).
- McGurty, Eileen Maura (1997). “From NIMBY to civil rights: The origins of the environmental justice movement”. *Environmental History* 2 (3): 301-323.
- Merkel, Wolfgang, y Anna Lührmann (2021). “Resilience of democracies: Responses to illiberal and authoritarian challenges”. *Democratization* 28 (5): 869-884.
- Modonesi, Massimo (2017). *Revoluciones pasivas en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Ítaca.
- Moral Espinosa, Adriana del (2012). “EZLN: Su México aparte”. *Sin Embargo*, 20 de septiembre [en línea]. Disponible en <<https://www.sinembargo.mx/20-09-2012/370400>> (consulta: 30 de noviembre de 2023).
- Natal, Alejandro (2010). “El entorno organizacional de las OSC: una aproximación a su estudio”. En *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, coordinado por Matilde Luna y Cristina Puga, 192-204. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Anthropos.
- Natal, Alejandro (2018). “Civil society and political representation in Mexico”. En *Civil Society and Political Representation in Latin America (2010-2015): Towards a Divorce between Social Movements and Political Parties?*, editado por Adrián Albala, 95-114. Suiza: Springer.
- Natal, Alejandro (2021). “‘For the sake of all, the poor first’: Covid, mañaneras and the popularity of the Mexican president”. En *Covid-19’s Political Challenges in Latin America*, editado por Michelle Fernandez y Carlos Machado, 163-181. Suiza: Springer.

- Natal, Alejandro, y Humberto Muñoz Grandé (coords.) (2013). *El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México*. México: Junta de Asistencia Privada de la Ciudad de México-Centro de Capacitación e Información del Sector Social/Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector.
- Natal, Alejandro, y Carlos Martínez (en prensa). *La sociedad civil organizada frente al proyecto de AMLO*.
- Natal, Alejandro, Mónica Benítez y Gladys Ortiz (2014). *Ciudadanía digital*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Juan Pablos Editor.
- Nathan, Andrew (2003). “China’s changing of the guard: Authoritarian resilience”. *Journal of Democracy* 14 (1): 6-17.
- Offe, Claus (1999). “How can we trust our fellow citizens?” En *Democracy and Trust*, editado por Mark Warren, 42-87. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ortega, Eduardo (2023). “Marcha por el INE: Protestarán en 96 ciudades del país y el extranjero” [en línea]. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/02/24/marcharan-en-96-ciudades-del-pais-y-el-extranjero/>>.
- Ortega, Max (2019). “A 60 años del movimiento ferrocarrilero de 1958-1959: balance y perspectivas”. *Mirada Ferroviaria. Revista Digital* 12 (37). Disponible en <<https://www.miradaferroviaria.mx/a-60-anos-del-movimiento-ferrocarrilero-de-1958-1959-balance-y-perspectivas/>> (consulta: 23 de septiembre de 2022).
- Poy Solano, Laura (2018). “Usos múltiples. Falla el actual modelo educativo en comprender la pobreza: expertos en educación”. *Pálido de Luz* [en línea]. Disponible en <<http://palido.deluz.mx/articulos/4259>> (consulta: 23 de septiembre de 2022).
- Przeworski, Adam, Michael E. Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000). *Democracy and Development: Political institutions and*

- Well-Being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti (2001). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pye, Lucien, y Sidney Verba (1972). *Political Culture and Political Development*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Quintanar, Héctor Alejandro (2017). *Las raíces del Movimiento Regeneración Nacional. Antecedentes, consolidación partidaria y definición ideológica de Morena*. Ciudad de México: Ítaca.
- Quiroz Trejo, José Othón, y Luis Humberto Méndez y Berrueta (2010). “Sindicalismo, empresarios y Estado en México: umbral o nueva era”. *El Cotidiano* (163): 67-78.
- Rosado Toledo, Mónica, y Lizeth Pérez Cárdenas (2020). “Los dilemas de la participación política de las mujeres en México. Retos y retrocesos ante el avance sustantivo de las mujeres”. *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* 8: 87-100.
- Sánchez-Talanquer, Mariano, y Kenneth F. Greene (2021). “Is Mexico falling into the authoritarian trap?” *Journal of Democracy* 32 (4): 56-71.
- Schedler, Andreas (2013). *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford Studies in Democratization,
- Soto Laveaga, Gabriela (2011). “Médicos, hospitales y servicios de inteligencia: el movimiento médico mexicano de 1964-1965 a través de reportes de inteligencia”. *Salud Colectiva* 7 (1): 87-97.
- Sousa Santos, Boaventura de (2009). *Una epistemología del Sur*. México: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Siglo XXI Editores.
- Torres Guillén, Jaime (2011). “La resistencia política en México: reflexiones sobre sindicalismo, movimientos sociales y el instrumento de la convergencia”. *Espiral* 18 (51): 201-233.

- Urbinati, Nadia (2021). *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma a la democracia*. México: Instituto Nacional Electoral/Grano de Sal.
- Waisbord, Silvio, y Adriana Amado (2017). “Populist communication by digital means: presidential Twitter in Latin America”. *Information, Communication & Society* 20 (9): 1330-1346.
- Waldner, David, y Ellen Lust (2018). “Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding”. *Annual Review of Political Science* 21 (1): 93-113.

## [Notas]

---

- [1] Ésta es una definición ideal, por supuesto. En la realidad, la sociedad civil es un conjunto diverso y polifónico de actores, como activistas, sindicatos, movimientos, además de una amplia gama de organizaciones sociales y ciudadanas con distintos intereses y agendas que pueden llegar a entrar en conflicto entre sí. Es también una arena donde los actores debaten sus ideales y agendas, buscando constantemente influir a la opinión pública y tener incidencia en los asuntos públicos. Aunque la sociedad civil es independiente y autónoma del Estado y/o del mercado, algunos actores pueden, en algunos momentos, llegar a ser influenciados o financiados por éstos y, en consecuencia, modificar sus posturas y agendas. En este documento nos centramos en las organizaciones de la sociedad civil, dado que hay capítulos que analizan a fondo los movimientos sociales y otros de sus actores.
- [2] Entendemos *competencias cívicas* como “la capacidad de movilizar y desplegar recursos psicológicos relevantes (a saber, valores, actitudes, habilidades, conocimientos y/o comprensión) para responder adecuada y eficazmente a las demandas, desafíos y oportunidades que presentan las situaciones democráticas” (Consejo de Europa, 2018: 32).
- [3] NIMB proviene del inglés “not in my backyard”, o “sí pero aquí no” (SPAN), y se refiere a grupos de interés que se organizan exclusivamente en contra de algún proyecto o política pública. Véase, por ejemplo, McGurty (1997).
- [4] “Acuerdo para promover el apoyo popular a la reforma eléctrica y a otras políticas”. Disponible en <<https://sinmexel.blogspot.com/2021/11/resolutivos-aprobados-por-unanimidad.html>>.
- [5] Aguayo (2019).
- [6] Véase, por ejemplo, “Ironiza AMLO con el nombre de MCCI; los llama “Mexicanos en favor de la corrupción” [en línea]. Disponible en <<https://aristeguinoticias.com/2409/mexico/ironiza-amlo-con-el-nombre-de-mcci-los-llama-mexicanos-en-favor-de-la-corrupcion/>>.
- [7] Véase <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-democracia-se-vale-no-estar-de-acuerdo-dicen-ong-a-amlo/>>.

- [8] Véase <<https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2022/02/13/respuesta-carlos-loret-de-mola-amlo-spaces-salario-todos-somos/>>.
- [9] No pasamos por alto que algunos de los actores antes mencionado pueden tener financiamiento privado o internacional, pero no es el objetivo de este documento analizar las especificidades de cada caso ni discutir si esto modifica su agenda o no. Lo importante en esta discusión es si son actores que contribuyan a la resiliencia democrática.
- [10] Véase <<https://www.m-x.com.mx/al-dia/iglesia-se-sube-al-ring-en-defensa-del-ine-y-diputados-citan-a-rosario-piedra>>.
- [11] Los límites a la sociedad civil son un asunto de amplio debate que no es el objetivo de este capítulo. En este análisis incluimos a las organizaciones de las Iglesias y a las empresariales, por su relevancia probada en términos de resiliencia en otras latitudes.
- [12] Véase <<https://www.chathamhouse.org/2018/11/civil-society-under-russias-threat-building-resilience-ukraine-belarus-and-moldova>>.
- [13] Las cifras parecen hacer sentido con las reportadas por Guillermo Valdés Castellanos, ex director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), quien en un *tweet*, 14 de noviembre de 2022, presenta el cálculo de 640 mil marchantes solamente entre la glorieta de la Diana y el monumento a la Revolución.
- [14] Véase <<https://www.infobae.com/america/mexico/2022/11/14/las-portadas-del-mundo-ante-la-marcha-en-defensa-del-sistema-electoral-mexicano/>>.
- [15] Véase <<https://elpais.com/mexico/2022-11-13/marcha-contra-la-reforma-electoral-de-lopez-obrador-en-vivo-la-oposicion-sale-a-la-calle-a-defender-al-ine.html>>.
- [16] Véase <<https://www.infobae.com/america/mexico/2022/11/14/las-portadas-del-mundo-ante-la-marcha-en-defensa-del-sistema-electoral-mexicano/>>.
- [17] El gobierno de la Ciudad de México reportó la participación de diez mil personas y presentó fotos falsas con una raquítica participación que fueron tomadas en Argentina y se presentaron en redes afines al gobierno. Véase <<https://factual.afp.com/doc.afp.com.32RL7BT>>.
- [18] Véanse Barbosa (2023) y Ortega (2023).
- [19] En países como Estados Unidos (al menos ocho ciudades), España (Madrid y Barcelona), Costa Rica, República Checa, Portugal y Francia, entre otros. Véase <<https://www.infobae.com/mexico/2023/02/24/marcha-a-favor-del-ine-llegara-a-eeuu-espana-y-francia-convocatoria-se-extendio-a-mas-de-100-ciudades/>>.
- [20] Véase <<https://www.nytimes.com/es/2023/02/26/espanol/ine-marcha-mexico.html>>.

- [21] Véase, por ejemplo, “Perdidos, mil millones en frustrada fábrica de vacunas antinfluenza” [en línea]. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2019/11/05/sociedad/031n1soc>.
- [22] “¿Por qué AMLO se comprometió por escrito a no buscar la reelección como presidente de México?” [en línea]. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47630319>. Aunque no dejó de repetir: “Voy a durar el tiempo que el pueblo quiera”: “AMLO firma ante notario su promesa de no reelegirse” [en línea]. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/amlo-firma-ante-notario-su-promesa-de-no-reelegirse/>.
- [23] Véase Badillo (2019).
- [24] “Democracia, libertad de expresión y esfera digital. Análisis de tendencias y topologías en twitter. El caso de la #redamlove”, Laboratorio de Innovación Tecnológica y de Estudios Interdisciplinarios Aplicados (Signa\_Lab), del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), 28 de febrero de 2019.
- [25] El 17 de octubre del 2019, el ejército detuvo y luego dejó libre al hijo del *Chapo* Guzmán. Posteriormente, un reportero le preguntó a López Obrador quién había negociado la liberación de Ovidio, a lo que respondió que nadie, pero entre otras cosas dijo: “ya basta de amarillismo y espectacularidades”. Unas horas después aparecieron espontáneamente en Twitter los *hashtags* #PrensaSicaria, #PrensaCorrupta y #PrensaProstituida. Más tarde, la Unidad de Información del Centro Nacional de Información Plataforma México reconoció que 25% de los usuarios que participaron en esa conversación eran cuentas automatizadas.

# La política científica de la 4T y la resiliencia de una comunidad

Cristina Puga

Brenda Valderrama

---

[\[ Regresar al contenido \]](#)

*El 29 de abril de 2023, por la madrugada, después de una jornada complicada y llena de errores procedimentales que ha sido bautizada como el “viernes negro”, el Senado mexicano aprobó la nueva Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación que, supuestamente, deberá regir la actividad científica de México en las próximas décadas. Esto se hizo sin llevar a cabo cinco sesiones faltantes de un parlamento abierto al que se había comprometido la Cámara de Diputados después del esfuerzo y presión de un grupo extenso de investigadores, profesores, estudiantes, empresarios y otros actores preocupados por los efectos de una iniciativa de ley mal redactada, mal estructurada, repleta de errores jurídicos y portadora de una propuesta de verticalidad gubernamental en la definición de la política científica del país. Escrito varios meses antes de la aprobación de la ley, este texto recupera los antecedentes de ese momento.*

La transición política derivada de las elecciones presidenciales del 2018 impactó con fuerza a la comunidad científica de México, que ha debido continuar con sus tareas en medio del cambio de paradigma impuesto por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), la dependencia del gobierno federal responsable desde hace cincuenta años del financiamiento a la ciencia. El nuevo paradigma ha replanteado los principios orientadores de la actividad científica en el país, con el desmantelamiento de la estructura

de participación y representación de los propios investigadores y reducciones sustanciales en el presupuesto destinado a la ciencia y la tecnología.

Este trabajo intenta establecer la dimensión de este cambio, las respuestas dadas al mismo y el difícil proceso de resistencia, mediación y propuesta desempeñado por un sector de la comunidad científica, con la intención de responder a la nueva situación y reorientar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación hacia una dirección más acorde con las necesidades de investigación y desarrollo tecnológico del país. Se trata, sin duda, de un proceso de resiliencia si se entiende no solamente como la capacidad del sistema de regresar al punto de partida después de una perturbación, sino de reorganizarse tanto para proteger la actividad que le da sentido como para mejorar su funcionamiento (Reghezza-Zitt *et al.*, 2012; Monsiváis, este volumen).

Para entender el proceso, explicaremos primero las características del sistema, luego las diversas acciones que lo fueron debilitando y posteriormente la respuesta dada por la comunidad científica.

## EL SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

En México, la gobernanza del sistema científico quedó establecida en la Ley de Ciencia y Tecnología (LCT) aprobada en 2002, que determina en su artículo 3° que el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) estaría constituido por la política de Estado definida por el Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, por el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (Peciti) y los programas sectoriales y regionales correspondientes a los mismos rubros, así como por los principios orientadores y los instrumentos legales, administrativos y económicos de apoyo a la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación. El mismo artículo añade como parte

del sistema a las dependencias y entidades de la administración pública federal que realicen o apoyen actividades en las áreas mencionadas, a las instituciones de los sectores social y privado y gobiernos de las entidades federativas, a la Red Nacional de Grupos y Centros de Investigación y a las actividades de investigación científica de las universidades e instituciones de educación superior (*Diario Oficial de la Federación*, 2002). Como responsable de ejecutar los acuerdos del Consejo General fue designado el Conacyt, creado por ley el 29 de diciembre de 1970 (*Diario Oficial*, 1970) como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, asesor y auxiliar del Ejecutivo federal en la fijación, instrumentación, ejecución y evaluación de la política nacional de ciencia y tecnología.

Para asegurar una mayor participación en las decisiones del sistema, se creó el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT) como órgano autónomo y permanente de consulta del Poder Ejecutivo y de los órganos de gobierno del Conacyt y que participaría junto con el Consejo General en la elaboración del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (*Diario Oficial de la Federación*, 2002; Valderrama, 2021).

Éste era un esquema construido paulatinamente en el cual empezaba a predominar la idea de la participación de los sectores como modelo de gobernanza, con énfasis en la importancia de la colaboración y asociación entre actores públicos y privados en la búsqueda de objetivos públicos (Aguilar, 2010; Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2014). Otros países en donde la investigación científica es financiada y supervisada por agencias gubernamentales habían empezado a moverse en esta misma dirección (Whitley y Glaser, 2007). Las agencias se diseñaban como responsables de establecer prioridades de investigación, distribuir los fondos y garantizar que la investigación se realizara de acuerdo con los estándares éticos y de seguridad, bajo la orientación y el control de la propia comunidad científica.

La gobernanza de los sistemas científicos requiere un diseño que promueva la búsqueda del conocimiento de manera responsable y ética y garantizar que los hallazgos científicos sean fiables y fidedignos. Por esto, otro de sus elementos es la revisión por pares incluso de los resultados de una investigación previos a su publicación. Esto ayuda a garantizar que la investigación científica cumpla con altos estándares de calidad y rigor (Whitley y Glaser, 2007). Sin llegar a la supervisión de las investigaciones, y más centrado en la formación y producción de los investigadores (posgrados, estímulos, proyectos), el Conacyt construyó un sistema de pares electos por la propia comunidad científica que avanzó, no sin problemas, en el fortalecimiento de su objetividad, imparcialidad y capacidad crítica (Solórzano Peña y Contreras Acevedo, 2013; Olivas-Ávila y Mussi Lechuga, 2019).

El Conacyt se erigió desde sus inicios como el punto de convergencia de todos los elementos del sistema, principalmente por el otorgamiento de dos tipos de subsidios: a personas y a instituciones públicas o empresas. Los primeros son los más antiguos y estables y han representado en promedio 18% del gasto total. Comprenden las becas de posgrado, posdoctorales, sabáticas, de especialización y otras asociadas a algún programa educativo, al igual que las otorgadas a profesionales de la investigación mediante el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). El Conacyt también asignaba subsidios a instituciones académicas para el financiamiento de proyectos, la consolidación y el mantenimiento de infraestructura, o para actividades de difusión del conocimiento, y a empresas para estimular la innovación.

A partir de 1999, el Conacyt contó con un sistema financiero sostenido por “fondos de inversión”, los cuales fueron formalizados en 2002. Cada fondo tenía su propio ámbito de financiamiento: sectorial, estatal o regional, y podían asentarse en fideicomisos con la intención de otorgar un carácter multianual a los recursos. Este flujo de financiamiento fortalecía el entramado de interacciones entre las instituciones de educación superior

(IES) y los centros o institutos de investigación, asociaciones civiles, academias, estudiantes, investigadores y el gobierno (Valderrama, 2021).

Los fondos se convirtieron en el principal instrumento para el financiamiento de la investigación del país. Durante su existencia, los fondos mixtos distribuyeron más de 13 mil millones de pesos en beneficio de 5,457 proyectos. Entre 2002 y 2018, uno solo de los fondos sectoriales, el SEP-Conacyt (Secretaría de Educación Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), dispersó poco más de 13 mil millones de pesos en beneficio de 9,818 proyectos de ciencia básica. Solamente entre 2012 y 2018, el resto de los fondos sectoriales y los institucionales del Conacyt asignaron 35 mil millones de pesos distribuidos en 6,617 proyectos de ciencia aplicada a la atención de problemas nacionales y la consolidación de infraestructura para investigación (Valderrama, 2021).

Con diversos cambios y ajustes, el modelo descrito sustentó durante cinco décadas el desarrollo de la investigación y la formación de posgrado en el país, con un avance lento pero en una dirección orientada a la mitigación de problemas de diseño y funcionamiento, como la concentración de la investigación en el centro del país, la carencia de un presupuesto estable y suficiente (el gasto nacional que, de acuerdo con la Ley de Ciencia y Tecnología, debería ser equivalente a 1% del PIB, nunca ha sido alcanzado), la dificultad para incorporar al sector privado como actor activo en el financiamiento de la investigación y la falta de consenso sobre procedimientos de evaluación para la asignación de recursos. Todas estas cuestiones han sido estudiadas desde diversos ángulos y expuestas por investigadores especializados, quienes han contribuido con propuestas de solución a muchas de las problemáticas.<sup>[1]</sup>

Entre las mejoras alcanzadas a lo largo de varios años, se modificaron los criterios para evaluar trayectorias académicas, proyectos de investigación y programas de posgrado, haciéndolos menos cuantitativos, más flexibles, menos exigentes en cuanto a tiempos y más diferenciados entre disciplinas con atención a las particularidades de cada área; se

promovió también la descentralización de la investigación hacia las entidades federativas a partir de la multiplicación de universidades y centros públicos de investigación (CPI), el desarrollo de agencias estatales de promoción de la investigación y, en forma destacada, el apoyo a posgrados en instituciones de educación superior locales, estatales o regionales. Fue importante el estímulo adicional con el cual el Sistema Nacional de Investigadores reconoció a quienes realizan sus labores en entidades fuera de la Ciudad de México.

Por otro lado, la ley creó incentivos a la participación privada mediante estímulos fiscales a las grandes empresas para actividades de innovación y subsidios para las pequeñas y medianas. En su primera etapa, el estímulo fiscal no dio los resultados esperados, por lo que fue rediseñado en 2016 y lanzado de nuevo el siguiente año. A partir de 2017 y hasta 2019, se exentaron 1,319 millones de pesos a 85 empresas que presentaron 104 proyectos (Valderrama, 2021). Es pertinente decir que este instrumento fue el único destinado al fomento a la innovación que persistió a partir del 2018 y a la fecha sigue vigente.

El programa de subsidios conocido como Programa de Estímulos a la Innovación operó desde 2009 hasta 2018. En ese tiempo se apoyaron 6,472 proyectos con 55,265 millones de pesos, de los cuales 47% provino de recursos públicos. Entre los logros de este programa se documentó que 85% de los proyectos establecieron lazos con universidades y centros públicos de investigación de forma que 53% de los recursos públicos erogados se canalizaron a estas instituciones. En general, una de cada tres beneficiarias fue alguna empresa catalogada como *grande*, proporción que disminuyó gradualmente hasta que en el 2018 fue grande sólo una de cada diez beneficiarias (Valderrama, 2021).

Ésta es la estructura que se ha desmontado paulatinamente entre 2019 y 2022. Se trataba, sin duda, de un sistema complejo en el que intervenían programas gubernamentales, disposiciones legales, organizaciones nacionales y locales, instituciones de educación superior, instituciones

públicas y empresas, así como un amplio grupo de investigadores que desarrollan su actividad en diferentes instituciones de educación superior y centros de investigación. En cuatro años, el Conacyt ha eliminado órganos directivos, ha cambiado principios de acción, ha introducido nuevos requisitos de evaluación, ha reducido el presupuesto en distintos rubros y ha alienado a numerosos actores que participaban en el sistema.

## LOS ANTECEDENTES DEL CAMBIO

Problemas de funcionamiento del sistema junto con necesidades reconocidas y perspectivas para su transformación fueron incluidos en un documento (Universidad Nacional Autónoma de México, 2020) que se presentó formalmente a Andrés Manuel López Obrador, en su calidad de presidente electo, el 22 de agosto de 2018, durante una ceremonia efectuada en el Palacio de Minería a la que asistieron numerosos representantes de la comunidad científica.

En la reunión, se anunció la designación de la doctora María Elena Álvarez-Buylla Roces como próxima directora del Conacyt. Este nombramiento fue bien recibido por la comunidad científica por tratarse de una investigadora reconocida<sup>[2]</sup> y la primera mujer en ocupar ese puesto. Menos optimismo despertó la respuesta de López Obrador a la demanda por una política científica de Estado con un horizonte de al menos 25 años. El presidente electo se limitó a expresar su intención de “garantizar que la aportación en el presupuesto para CTI aumente y que, en el peor de los casos, se mantenga pues vamos a enfrentar una situación difícil. Que nunca haya un presupuesto por debajo de la inflación. Ése es el compromiso” (*El Economista*, 22 de agosto de 2018).

Tres meses antes de esa reunión, en junio de 2018, el Movimiento Regeneración Nacional (Morena), que respaldaba la candidatura presidencial de López Obrador, había difundido un documento de Álvarez-Buylla titulado “Plan de reestructuración estratégica del Conacyt para

adecuarse al Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024” (Álvarez-Buylla Roces, 2018), entre cuyos principios y compromisos destacaba la planeación a largo plazo del desarrollo científico nacional:

orientando la ciencia nacional a: (i) al combate de rezagos sociales, (ii) a la eliminación de la brecha de género, (iii) a la restauración ambiental, (iv) *a un verdadero diálogo de saberes y a la protección de los territorios comunitarios y su riqueza biocultural*,<sup>[3]</sup> (v) a la prevención de desastres naturales y respuesta ante ellos, (vi) a la promoción de enfoques sistémicos y preventivos de salud, (vii) a la investigación biomédica de frontera para atenuar los impactos de las enfermedades que más aquejan a nuestra población, (viii) *a la producción agroecológica de alimentos sanos, diversos, suficientes y aptos culturalmente*, (ix) al cuidado del agua, (x) a evaluar los impactos del extractivismo (sic) y de industrias diversas, (xi) a la promoción de industrias nacionales limpias y energías amigables con el ambiente, (xii) a la promoción de investigación social para prevenir la violencia, entre otros.

El proyecto anunciaba, asimismo, la “redefinición de los criterios de evaluación del quehacer científico”:

fortaleciendo criterios cualitativos por encima de los cuantitativos y puesta en marcha de mecanismos de tolerancia cero a la simulación en el manejo de recursos públicos en el ámbito de la ciencia y tecnología.

Aunque ese programa no se incorporó al Proyecto de Nación 2018-2024, sí fue el que posteriormente dotó de contenido al Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2024, documento sobre el cual se ha hilvanado desordenadamente la política científica de la administración federal (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2021a).

El grupo que estaba por llegar al Conacyt tenía mucha prisa y poca diplomacia. Dos meses antes de la toma de posesión, María Elena Álvarez-Buylla, en su carácter de integrante del equipo de transición, hizo llegar al doctor Enrique Cabrero Mendoza, todavía director del Conacyt, un

documento en el cual solicitaba la suspensión de todas las convocatorias, contratos y convenios vigentes o en curso que pudieran comprometer ejercicios posteriores al 2019.

El director de Conacyt rechazó la solicitud, argumentando que la cancelación de las convocatorias afectaría derechos de terceros e implicaría faltas administrativas.[4] Aunque unos días después la doctora Álvarez-Buylla aclaró que “de ninguna manera” se pedía la cancelación de las convocatorias, el equipo de transición logró que más de treinta convocatorias que se encontraban abiertas en septiembre de ese año retardaran o cancelaran definitivamente la publicación de los resultados,[5] perjudicando a más de 1,500 proponentes de proyectos que dejaron de recibir alrededor de 2,000 millones de pesos de recursos públicos, además de una pérdida de inversión privada por más de 1,500 millones de pesos que se hubiera ejercido como aportación complementaria al Programa de Estímulos a la Innovación (PEI) (Valderrama, 2021). Ninguna de estas convocatorias se ha repuesto hasta la fecha.

La cancelación de convocatorias fue el prólogo de la puesta en marcha de una política de austeridad que en los primeros meses del nuevo gobierno sacudió el funcionamiento de los centros públicos de investigación,[6] suprimiendo seguros de vida y de gastos médicos mayores, restringiendo autorizaciones de viajes y recortando gastos de mantenimiento. La situación llegó a ser tan crítica que algunos centros redujeron horas laborales para abatir el consumo de energía eléctrica. En otras dependencias académicas, como la Universidad Pedagógica, se canceló el pago de estímulos a profesores.

Al mismo tiempo, la incorporación al Conacyt de funcionarios sin experiencia en el área científica provocó reclamos por parte de académicos que encontraron, en respuesta, un discurso gubernamental francamente hostil. En varias de sus conferencias mañaneras, el presidente se refirió a la “mafia de la ciencia” y sugirió que había habido un gasto injustificado y posiblemente corrupto por parte del Conacyt y de los investigadores.

Sucesivas declaraciones presidenciales no sólo en contra del sistema de ciencia, sino incluso del conocimiento profesional, alertaron a los académicos. “No me sorprendería”, escribió Sergio Aguayo en el periódico *Reforma*, “que en cualquier momento brotaran del ciberespacio descalificaciones acusándome de ‘profesor mafioso’ porque en 1974 recibí una beca de Conacyt o, porque en 1984, fui aceptado como integrante del Sistema Nacional de Investigadores” (Aguayo, 2019).

## EL CAMBIO DE PARADIGMA

Detrás de estas primeras acciones estaba no sólo la antipatía manifiesta del presidente hacia el sector académico al que había acusado de “elitista”, “fifi” y “conservador”, sino también un radical cambio de conceptos y valores. La ciencia en México dejaría de estar regida por principios de calidad, productividad, originalidad y vinculación con el sector productivo, ahora tachados de “neoliberales”, para convertirse en un instrumento a favor de la transformación de la nación ligado al programa del nuevo gobierno, orientado al “diálogo de saberes” a la “equidad epistémica” y a la defensa de la “soberanía científica”, términos distintivos del nuevo discurso.

El origen de esta transformación está en una oposición radical e intransigente surgida durante la década anterior en los márgenes del sistema, con una postura fincada en resentimientos en contra de una estructura que premiaba a académicos productivos, percibida como causa de desigualdad salarial en el gremio y tachada de cuantitativista y exigente. Había, asimismo, un descontento hacia la excesiva burocracia para el financiamiento de investigaciones, que aparentemente favorecía la perpetuación de los grupos más consolidados y hacía sospechar a sus opositores de favoritismo. Quienes comulgaban con este resentimiento constituyen hoy una base de apoyo a los cambios impulsados por el Conacyt.

A esto se añadía la acusación de intereses poderosos vinculados al tipo de proyectos impulsado por el sistema a lo largo de cuarenta años. Esta posición se profundizó con la campaña iniciada desde el 2003 en contra de los efectos económicos del monopolio detentado por Monsanto, compañía transnacional promotora y comercializadora de semillas de maíz modificadas genéticamente, a la que se acusaba de causar daños a la diversidad biológica al homogeneizar una producción otrora diversa y culturalmente significativa. Al frente de esta posición, la red de organizaciones denominada Sin Maíz No Hay País encabezó un movimiento para impedir “que el maíz transgénico se esparza por México”, que con altas y bajas creció y se mantuvo activo hasta 2018. A su vez, la organización Semillas de Vida, aliada del movimiento, incorporó al sector académico a través de la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad (UCCS), creada en 2004.

En su manifiesto fundacional, los integrantes de la UCCS afirman que el conocimiento científico a nivel internacional ha sido utilizado “sin el debido control social de sus impactos”, poniéndose en forma creciente “al servicio de la acumulación privada de capital y del ejercicio ilegítimo del poder, incluyendo el desarrollo de instrumentos bélicos con una inmensa capacidad destructiva” (Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad, 2007: 145), con capacidad de tener efectos altamente perniciosos en la sociedad y el medio ambiente. Frente a todo esto, la UCCS se pronunciaba por la “utilización social creativa y libertaria del conocimiento [para] revertir aquellas tendencias destructivas sobre el ambiente y la sociedad que la modernidad está generando”. Igualmente, sus declaraciones establecieron el compromiso de “fomentar una práctica científica más transparente, independiente y autocrítica, fundada en una ética social y ambiental” (Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad, 2007: 147).

Por diferencias con el gobierno, o con el propio Conacyt, algunos integrantes originales de la UCCS han abandonado paulatinamente sus

filas, aunque una parte del grupo ingresó en 2018 a la administración federal y ha ocupado posiciones estratégicas dentro del Conacyt, lo mismo como directores de centros públicos de investigación que como integrantes de juntas directivas o responsables de proyectos especiales. Varios de estos académicos simpatizantes con la nueva visión participaron en noviembre de 2021 en un evento denominado Reflexiones Críticas sobre Políticas, Normas e Instituciones, patrocinado por el Conacyt para discutir “el cambio de paradigma en la política de las Humanidades, Ciencias, Tecnología e Innovación, su incidencia en la atención a las prioridades nacionales, la propiedad intelectual en el ámbito público, el combate a la corrupción en el sistema y los retos de la educación superior”.[7] Si bien todos esos objetivos pueden estar alimentados por un propósito noble y un ideario orientado a la incorporación de los beneficios de la ciencia a la sociedad, en la práctica se traducen en una condena sin matices al sistema científico vigente, a sus productos (calificados de mercantiles) y a todos quienes de una manera u otra han colaborado a la generación de conocimiento o la administración científica en el país durante los últimos treinta o cuarenta años de “ciencia neoliberal”. Los principios y la calificación reprobatoria al pasado inmediato se apreciaron también en las discusiones a propósito del proyecto de Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación (LGCTI), a mediados del 2021 (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2021b), y desde luego en la redacción de los documentos más importantes emitidos por el Consejo en los años recientes.[8]

Esta visión tiene diversas fuentes teóricas. El disparador del paradigma parece haber sido la lucha del investigador Andrés Carrasco, quien fuera director del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en Argentina, en contra del glifosato distribuido por Monsanto, al que atribuyó daños fetales, desnutrición y enfermedades.[9] En el caso del grupo que encabeza la directora del Conacyt, la postura ha sido fortalecida con la llamada “epistemología del Sur”, de Boaventura de Sousa Santos (2009), quien, entre otros elementos, defiende la construcción de una

ciencia propia en los países que no pertenecen a la tradición occidental y reivindica el legado de las culturas ancestrales, eliminado por procesos de conquista, así como con una visión antropológica guiada por la metodología de la horizontalidad y la “racionalidad interdiscursiva”, en donde el conocimiento se construye conjuntamente con las comunidades estudiadas y transformadas junto con el investigador por el proceso mismo de investigación (Corona, 2020).

Si bien la discusión sobre la utilidad social de la ciencia data de largo tiempo y ha producido una extensa literatura acerca de los “modos” de obtener y procesar el conocimiento, la importancia del contexto para favorecer o condicionar los avances científicos y las distintas formas de movilización del conocimiento hacia la sociedad (Caswill, 2000; Gibbons *et al.*, 1994; Vessuri, 2014; Vaccarezza, 2009), nada de esto parece estar en el acervo intelectual del grupo de la UCCS que además de lo dicho antes se ha guiado por una visión anticapitalista, con referencias a la economía política del marxismo o la pérdida del control de la sociedad sobre el desarrollo de la ciencia en un pasado que en algunos textos se remonta al neolítico y en otros a los últimos trescientos años (Red de Evaluación Social de Tecnologías en América Latina, 2019; Barreda, 2019). Para el caso mexicano, de acuerdo con la doctora Álvarez-Buylla, fundadora y presidenta de la UCCS en 2014, el problema se inicia con la imposición del modelo positivista y tecnocrático promovido por Gabino Barreda en el porfiriato (Álvarez-Buylla y Martínez, 2021).

La impresión general entre los científicos consultados sobre el tema es que este conjunto abigarrado de apreciaciones sobre la ciencia ha sido utilizado de manera sesgada para descalificar el sistema anterior e imponer uno nuevo. La llamada cuarta transformación (4T) proveyó el contexto para extender al conjunto de la ciencia mexicana el esquema de crítica hacia la alianza “Monsanto-maíz transgénico-glifosato” y a la producción científica en general. A través de Álvarez-Buylla, el nuevo paradigma llegó al poder con una fuerte carga de prejuicio hacia lo realizado anteriormente, con una

gran desconfianza respecto al uso de los recursos; con la condena a un desarrollo científico que supuestamente no ha tenido repercusiones sociales —acusación compartida repetidamente por el propio presidente de la República— y en contra de una ciencia a la que se acusa de estar vinculada a compañías depredadoras.

En textos anteriores a su nombramiento, y por las mismas razones, la titular del Conacyt había expresado públicamente su desagrado con el concepto mismo de innovación (Espíndola, 2018), y más recientemente lo hizo con el conocimiento experto: “el credo tecnocrático, nutrido del pensamiento neoliberal, promueve la creencia de que la gran complejidad de los asuntos públicos hace indispensables a los expertos”.

Por lo tanto:

se requiere quebrar la hegemonía en México del credo tecnocrático. Para ello es necesario instrumentar un discurso de expertos emanados del pueblo, que desde sus instituciones y quehacer científico y tecnológico permitan (...) la emergencia de un saber colectivo y virtuoso, verdaderamente científico, garante del interés público y promotor ante todo del bienestar de la población (Álvarez-Buylla y Martínez 2021).

En el Anteproyecto de Ley de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (ALHCTI) impulsado por el Conacyt y, en general, en el discurso oficial, la investigación científica y el desarrollo tecnológico pierden terreno ante una visión romántica de los conocimientos tradicionales (la milpa, la partería, la herbolaria), a pesar de las constantes referencias al conocimiento de frontera. El discurso insiste en que los principios de calidad y productividad son “neoliberales”, promueve sustituirlos con un conocimiento que tenga utilidad inmediata y desconfía de los proyectos de innovación que no estén directamente relacionados con “el bienestar nacional” o la “soberanía científica” —noción vagas y de difícil aplicación en un contexto de creciente internacionalización del conocimiento—. A todo esto se agrega la utilización ideológica de las

“humanidades” como rama del saber que debe incorporarse a la ciencia para dotarla de contenido social. El Programa Nacional de Posgrados de Calidad, que en treinta años de vida patrocinó la formación de más de 440 mil personas con estudios de posgrado en todas las áreas del conocimiento, ha sido descalificado por la directora de Conacyt por haber sido:

concebido desde el neoliberalismo para supuestamente asegurar el fomento de la educación e investigación, desde una perspectiva de calidad académica; impuso esquemas de organización productivistas y mediatizó los criterios académicos; fomentó la aparición de múltiples programas en respuesta a designios y prioridades del mercado e intereses privados, en menoscabo de maestrías y doctorados en ciencias y humanidades o tecnologías y especialidades prioritarias (*La Jornada*, 22 de enero de 2015).

Los principios ideológicos y la desconfianza que nutren esta postura se fueron expresando gradualmente. Al principio con la descalificación por parte del propio presidente de la República hacia los actores del sistema en sus etapas anteriores y posteriormente con el cambio de directores de centros públicos de investigación no afines a la dirección de Conacyt, así como con el control vertical sobre el presupuesto y la consiguiente reducción de fondos a proyectos o áreas de investigación no coincidentes con la nueva política. Se empezaba a advertir que los elementos discursivos conformaban, como sostiene un artículo reciente, un proyecto de “gobernanza populista de la ciencia” que bajo un discurso aparentemente democrático encubría verticalismo y fuertes recortes presupuestales (Reyes-Galindo, 2023).

El caso de los fideicomisos marcó un punto de inflexión: bajo el reiterado argumento de que todos los fideicomisos[10] constituidos durante gobiernos anteriores encubrían irregularidades y prácticas de corrupción, y a pesar de la oposición de numerosos grupos sociales, la representación de Morena en la Cámara de Diputados suprimió, en octubre de 2020, junto con el resto de los fideicomisos del país, la fracción IV de la Ley de Ciencia y

Tecnología, eliminando el sistema de fondos para la investigación que daba continuidad y certidumbre financiera a los proyectos de largo aliento.

Algunos de los fideicomisos desaparecidos pertenecían a centros públicos de investigación y resguardaban recursos otorgados por agencias internacionales; otros habían sido creados para garantizar la permanencia de fondos interinstitucionales, como el ya mencionado de ciencia básica, alojado en la Secretaría de Educación Pública y responsable de innumerables proyectos a lo largo de más de veinte años. La falta de los fideicomisos ha ocasionado una caída sustancial en los recursos de centros de investigación y en el financiamiento de proyectos entre 2020 y 2022. Pese a que el presidente de la República se comprometió a devolver al sector los fondos confiscados (alrededor de 22 mil millones de pesos) en agosto de 2022, la doctora Álvarez-Buylla declaró públicamente que ya habían sido transferidos para su uso en obras prioritarias del gobierno, como el Tren Maya (Juárez, 2022).

Entre 2019 y 2022, las convocatorias para investigación de frontera otorgaron sólo una fracción de los recursos destinados por los tres gobiernos anteriores para este fin (cuadro 1). Los Programas Nacionales Estratégicos (Pronaces) sustituyeron al resto de los fondos sectoriales que entre 2012 y 2018 dispersaban en promedio cinco mil millones de pesos anuales, de forma que en los cuatro años de 2019 a 2022 se alcanzaron apenas mil millones de pesos para solamente 584 proyectos, una reducción de más de 90% (Conacyt, página *web*).

**Cuadro 1**  
**Financiamiento federal en investigación básica o de frontera<sup>[11]</sup>**

Sexenio	No. de proyectos	Monto en pesos	Monto en pesos en valor real	Fondos/ convocatorias
Fox	3,456	\$ 3,012,250,686	\$ 4,647,282,264	CB
Calderón	3,652	\$ 3,988,579,253	\$ 4,586,026,190	CB
Peña	2,710	\$ 4,415,345,719	\$ 3,890,959,417	CB+FC
López Obrador*	875	\$ 1,580,008,722	\$ 1,133,770,699	CF
<b>Total</b>	<b>11,277</b>	<b>\$ 12,996,184,430</b>	<b>\$ 14,258,038,570</b>	

\*2019 a 2022.

CB = Fondo sectorial SEP-Conacyt para ciencia básica.

FC = Convocatoria fronteras de la ciencia.

CF = Convocatoria ciencia de frontera.

Fuente: Conacyt.

Conforme ha avanzado el sexenio, la política de austeridad, ahora ligada directamente a la reducción de fondos gubernamentales, ha limitado fuertemente la actividad científica: menos becas al extranjero (señaladas como carentes del necesario carácter nacionalista), presupuestos exiguos a los centros públicos de investigación y reducción sustancial del Programa de Cátedras. Este último, que había sido destinado a fortalecer las plantas académicas de universidades y centros con estudiantes recién graduados que harían allí su posdoctorado, despidió en 2021 a trescientos beneficiarios y se reorientó hacia la formación de funcionarios públicos, para realizar investigaciones de carácter aplicado en proyectos vinculados a oficinas del Ejecutivo, bajo el nombre de Investigadores por México.

En lo que respecta a los programas emblemáticos del Conacyt, el Sistema Nacional de Investigadores ha mantenido un crecimiento progresivo tanto en el monto ejercido como en el número de beneficiarios entre 2012 y 2022, duplicando en este periodo su padrón de 18,554 a 36,621 beneficiarios. A su vez, el padrón del Programa Nacional de Becas de Posgrado se ha mantenido prácticamente constante en los últimos seis años,

con alrededor de 73 mil beneficiarios, pero el de Becas de Posgrado al Extranjero ha sufrido una contracción constante desde 2015, cuando beneficiaba 7,509 becarios, hasta 2022, con un mínimo histórico de 2,480 beneficiarios.

**Gráfica 1**  
Beneficiarios de programas emblemáticos del Conacyt



Fuente: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

## EL DESMANTELAMIENTO DE LA ESTRUCTURA DE REPRESENTACIÓN Y COORDINACIÓN

Para consolidar su programa, el nuevo Conacyt eliminó los mecanismos de representación y redujo sustancialmente la participación de actores académicos en los procesos de decisión. El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación había creado una estructura de representación y participación basada en dos espacios complementarios: el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT) y la Conferencia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Otros cuerpos de gobierno se fueron creando a lo largo de décadas,[12] pero al final el FCCyT y la Conferencia permanecían como los más sólidos del sistema. Entre ambos canalizaban la representación de las instituciones de educación superior, empresarios, organizaciones e investigadores, así como la coordinación con los consejos

de ciencia de los gobiernos estatales organizados en la Red Nacional de Consejos y Entidades de Ciencia y Tecnología (Rednacecyt). Permitían, adicionalmente, el diálogo con otras instancias relevantes del gobierno federal y del Poder Legislativo.

Tanto la mesa directiva del FCCyT como la Conferencia se reunían de manera regular con una agenda consensada entre las partes y fomentaban la armonización de intereses y la construcción de consensos. Aunque imperfectos, funcionaban como mecanismos de gobernanza, es decir, de encuentro, deliberación y concertación entre actores diversos para el mejor funcionamiento del sistema (Canales Sánchez, 2020). No se tomaban allí las decisiones importantes, pero sí se consideraban opciones de políticas, se aprobaban propuestas y se discutían problemas relacionados con el desarrollo científico y tecnológico del país y con el fomento a la innovación. La legitimidad de quien fuera titular del Conacyt se construía, sin lugar a duda, a partir de su reconocimiento por estas intermediaciones. Eran, pues, los dos bastiones democráticos del sistema que fueron cancelados en 2019.

### *El golpe contra el Foro*

El Foro Consultivo Científico y Tecnológico contaba con una mesa directiva formada por veinte integrantes, doce de los cuales eran los titulares o representantes de las siguientes organizaciones: Academia Mexicana de Ciencias, Academia Mexicana de Ingeniería, Academia Nacional de Medicina, Asociación Mexicana de Directivos de la Investigación Aplicada y Desarrollo Tecnológico (Adiat), Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Confederación Nacional de Cámaras Industriales, Consejo Nacional Agropecuario, Confederación Patronal de la República Mexicana, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Academia Mexicana de la Lengua, Academia Mexicana de Historia y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. Incluía, asimismo, a un representante de la Rednacecyt, de la Universidad Nacional Autónoma de

México, del Instituto Politécnico Nacional, del Centro de Investigación de Estudios Avanzados y del Sistema de Centros Públicos de Investigación. A éstos se sumaban tres representantes de los investigadores provenientes de las ciencias sociales y humanidades, de las ciencias exactas y naturales y de la ingeniería y la tecnología, respectivamente, quienes actuaban a título personal. Estos últimos se renovaban cada tres años y eran seleccionados por los propios integrantes del Sistema Nacional de Investigadores, a través de convocatorias que expedían conjuntamente el Conacyt y el FCCyT.

Concebido como espacio de encuentro entre todos los actores del sistema, el FCCyT contaba por ley con autonomía frente al Conacyt y estaba dotado de capacidad legal para actuar como órgano de consulta permanente del Poder Ejecutivo. Desde sus inicios, colaboró, además, con el Poder Legislativo, a través del trabajo coordinado con las comisiones de Ciencia y Tecnología del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, y de otras encargadas de temas como educación, competitividad, presupuesto y administración pública. Para fortalecer los debates y orientar sus propuestas, realizaba encuestas, sistematizaba información estadística, invitaba a especialistas a grupos de trabajo y publicaba en versión impresa y electrónica informes sobre una gran diversidad de temas relacionados con la ciencia, tecnología e innovación (Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2014: 173-250; Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2020). Asimismo, articulaba a la comunidad científica mediante consultas electrónicas para la elección de integrantes de las comisiones dictaminadoras del Sistema Nacional de Investigadores, así como para la designación de comisiones coyunturales, como era el caso de las que habían conformado la sección de Ciencia, Tecnología e Innovación del Plan Nacional de Desarrollo en varios gobiernos (Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2020).

De acuerdo con el Estatuto Orgánico del Conacyt, el FCCyT se constituyó como una asociación civil a la cual el Conacyt debía otorgar “los apoyos necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento” (Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, artículos 38 y 40).

En atención a ese carácter, el FCCyT sometía anualmente la utilización de su presupuesto a la aprobación del Consejo.[13] A pesar de lo anterior, en 2019 el Conacyt dejó de proveerle los recursos necesarios para su operación con un argumento de interpretación legal: un organismo público no puede ser al mismo tiempo una asociación civil. Pronto se vería que más allá de eso se trataba de separar de sus cargos a varios funcionarios, que por provenir del sexenio anterior le resultaban incómodos a la nueva directora, [14] y desmontar una estructura autónoma de representación que obstaculizaba un modelo vertical de toma de decisiones.

El 11 de diciembre de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una modificación al Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que entre otras adecuaciones desapareció el reconocimiento a la personalidad jurídica del FCCyT como asociación civil. Casi de inmediato, la dirección del Conacyt creó uno nuevo, conformado por los mismos integrantes, pero ahora convocado, coordinado y sancionado directamente por el Consejo.

El nuevo Foro inició sesiones y el 16 de julio aprobó sus “Bases de integración, funcionamiento y organización”, eligiendo al ingeniero Guillermo Funes como su coordinador.[15] En esta sesión, en las dos anteriores ya en esta nueva modalidad y en todas las sucesivas, no vuelve a haber representación de los investigadores. Las sesiones, cada vez menos frecuentes, adquieren un carácter más informativo que deliberativo y las opiniones de sus integrantes nunca se integran a sus acuerdos.

### *La desactivación de la Conferencia Nacional*

La Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología fue creada por mandato de la Ley de Ciencia y Tecnología como una instancia permanente de coordinación institucional entre el Conacyt y las dependencias dedicadas al fomento a la investigación científica y tecnológica en las entidades federativas, con el objetivo de promover acciones y participar en la

definición de políticas y programas en materia de ciencia, tecnología e innovación a nivel local. Estaba integrada por la persona titular del Conacyt y por las titulares de las dependencias de los estados y sesionaba por lo menos cada seis meses en la entidad federativa determinada para cada sesión.

La última sesión ordinaria de la Conferencia en la que participó la directora del Conacyt se realizó el 20 de noviembre de 2020. Un mes después, el 18 de diciembre, se llevó a cabo la segunda sesión de ese año y última de las que se tiene registro, con un funcionario de menor nivel en representación del Conacyt. No se volvió a convocar. Su desactivación viola los artículos 31 y 32 de la Ley de Ciencia y Tecnología y coincide con la modificación que precedió a la extinción de los fondos mixtos, el instrumento financiero que había sido diseñado *ex profeso* para la inversión concurrente de la federación con los gobiernos estatales y que desapareció junto con el resto de los fideicomisos.

### *Los conflictos con los representantes*

Al ser eliminados del FCCyT, los investigadores también quedaron fuera de otras comisiones. El 10 de febrero de 2020, ninguno de los tres integrantes del Sistema Nacional de Investigadores que formaban parte en ese momento de la mesa directiva del Foro fueron convocados a la primera sesión ordinaria del Consejo de Aprobación del Sistema Nacional de Investigadores, en la cual se revisaría su convocatoria 2020.

Esta violación al reglamento fue prontamente seguida por otra, ya que tampoco fueron convocados a la primera sesión ordinaria 2020 de la mesa directiva del nuevo Foro realizada el 14 de febrero de 2020, ni a ninguna de las subsecuentes, a pesar de continuar vigente su representación. Con base en esas irregularidades, la doctora Gloria Soberón, representante de las ciencias naturales, solicitó al Poder Judicial un amparo ante el acto de autoridad ejercido por el Conacyt en perjuicio de su derecho y el de sus

representados, que fue atendido favorablemente por una suspensión que reconoció el carácter de la doctora Soberón como representante del Sistema Nacional de Investigadores de 2018 a 2021, y su derecho de formar parte de la mesa directiva del Foro y del Consejo de Aprobación, ahora Consejo General del Sistema Nacional de Investigadores, para ese mismo periodo. [16] El Conacyt publicó una compleja respuesta en la que admite que fue omiso en convocarla a ella y a los otros dos representantes a la sesión del Consejo de Aprobación del Sistema Nacional de Investigadores del 10 de febrero del 2020, pero no acepta la invalidez de la sesión (Torres, 2022). Sin embargo, durante el proceso relatado terminó la vigencia de la representación de los investigadores, la cual no ha sido reestablecida con una nueva elección.

La falta de representación abrió la puerta a numerosos cambios arbitrarios en el panorama de la ciencia en México. El primero, en 2020, fue la desaparición de la biotecnología como área del conocimiento dentro del Sistema Nacional de Investigadores, lo que generó un comunicado desde la Academia de Ciencias de Morelos que fue firmado por más de mil académicos, incluyendo presidentes de asociaciones científicas, directivos de instituciones y galardonados con premios nacionales. La Cámara de Diputados le dio seguimiento al tema mediante el foro “Biotecnología, impactos futuros para el país”, realizado el 5 de noviembre. En respuesta, el Conacyt declaró que se trataba de *fake news* y aseguró que únicamente se había repartido la disciplina en tres áreas:

Antes, en el antiguo reglamento, se encauzaban las solicitudes de ingreso y permanencia a una única área (área VI), que se denominaba Biotecnología y Ciencias Agropecuarias.

Sólo se eliminó la nomenclatura anterior. Cuestión que, de manera desinformada, ha querido ser utilizada para confundir a la opinión pública (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2020c).

En un momento en que la biotecnología, por su relación con la pandemia de covid-19, había alcanzado un alto nivel de atención y respeto mundial, el tono de la respuesta preocupó a los académicos de esa rama científica, ahora redistribuida entre varias otras, y los alertó sobre cambios que se anunciaban en el anteproyecto de Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación.

## LA LEY GENERAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

El 15 de mayo de 2019, el Congreso mexicano aprobó una nueva redacción del artículo 3º constitucional, con numerosos cambios orientados a conferir a la educación un carácter más integral e inclusivo. Entre otras modificaciones, el inciso V fue reformado para dar cabida al derecho a la ciencia en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia; además alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura (Cámara de Diputados, 2021).

Para completar el proceso, se estableció en un artículo transitorio la obligación del Legislativo de elaborar, antes de finalizar el 2020, dos leyes generales que dieran cuerpo a las modificaciones: la de educación superior y la de ciencia, tecnología e innovación. Con una amplia participación de universidades y en colaboración con legisladores, el 20 de abril de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Educación Superior, producto de un proceso deliberativo que a lo largo de un año

eliminó fricciones y condujo a un resultado aprobado por todos los participantes (Rodríguez-Gómez, 2021).

En sentido contrario, el proyecto de Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación ha permanecido rezagado en el Conacyt y no se ha abierto a la discusión legislativa. Hubo un primer avance con una iniciativa de Ley de Humanidades, Ciencias y Tecnologías presentada de manera sorpresiva en febrero de 2019 por la senadora Ana Lilia Rivera, de Tlaxcala, que asimilaba los conceptos básicos de la lucha contra el maíz transgénico y los resumía en un esquema centralizado que confería facultades extraordinarias al Conacyt para el financiamiento, la inspección, la sanción o la suspensión de investigaciones científicas de manera discrecional. Detenida por el Senado, en atención a las inmediatas protestas del sector científico, la iniciativa permanece congelada y puede volver a ser discutida en algún momento.

En diciembre de 2020, la directora del Conacyt entregó un segundo documento a la Presidencia de la República, llamado “Anteproyecto de Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (ALGHCTI 2020)”, dado a conocer informalmente por diversas fuentes. Su contenido, presentado como producto de una consulta amplia entre académicos (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2020b), suscitó numerosos cuestionamientos y oposiciones. Llamó la atención la integración de las humanidades al título de la ley, rubro no previsto en la redacción constitucional, pero en particular fue objeto de preocupación el otorgamiento de una capacidad absoluta de decisión a un consejo “de Estado”, integrado exclusivamente por funcionarios del Poder Ejecutivo, entre cuyas facultades estaría la elaboración de una “agenda científica de Estado”, que tendría como finalidad acotar las áreas pertinentes de la investigación, restringiendo el financiamiento a sólo aquellos proyectos que se ciñeran a los criterios establecidos en la propia agenda. Esto, a decir de sus críticos, estaba en flagrante contradicción con el derecho a la ciencia contenido en la nueva redacción del artículo 3º constitucional y con el compromiso estatal de “fomentar, realizar y apoyar el avance del

conocimiento universal” expresado en el artículo 8° del propio proyecto (ALGHCTI 2020, artículo 8°). Por otra parte, el anteproyecto dibujaba una organización jerárquica en la cual no habría lugar ni para las organizaciones de las entidades de la República ni para las instituciones de educación superior, ni para los investigadores que no se ciñeran a las necesidades de la “cuarta transformación”. Finalmente, el proyecto tampoco contemplaba un panorama de largo alcance (ProCienciaMx, 2021; Aramburu de la Hoz, 2021).

Enfrentado a múltiples críticas, el anteproyecto fue regresado al Conacyt y vuelto a ofrecer con algunos cambios en marzo del 2022. En el ínterin, otros dos proyectos fueron presentados al Congreso: uno elaborado por la Red ProCienciaMx, junto con la Rednacecyt (Galarza, 2021), y otro impulsado por una coalición de legisladores de varios partidos, encabezados por Juan Carlos Romero Hicks, quien fuera director de Conacyt de 2006 a 2011 (Cámara de Diputados, 2022).

Hasta septiembre de 2022, el ALHCTI había sido difundido, pero no ingresado al Poder Legislativo. En su versión más reciente incorpora algunas de las sugerencias hechas por sus críticos, pero mantiene la centralización de las decisiones en la dirección del Conacyt y deja la elaboración de una agenda —ya no de Estado, sino “nacional”— en manos de los secretarios de gobierno. A pesar de las frecuentes menciones a la intervención de universidades, sectores social y privado y agencias de las entidades de la República, el nuevo proyecto no les asigna un espacio de participación y dedica sólo dos artículos al establecimiento de un órgano consultivo del que nunca se explica claramente cómo estará constituido —aunque sí menciona que surgirá de una decisión de la dirección del Conacyt— ni cuáles serán sus facultades. Todo esto reforzado por la retórica de la equidad epistémica, el diálogo de saberes y el “principio precautorio” (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2022b).

## LA INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La tensión con el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT) escaló en 2021 a un nivel delicado, cuando el 20 de septiembre salió a la luz una investigación de la Fiscalía General de la República (FGR) que daba seguimiento a una denuncia de la directora del Conacyt contra 31 personas que habían colaborado en el sexenio anterior, con el Foro o con el mismo Conacyt, por presuntos delitos de peculado y uso ilícito de atribuciones.<sup>[17]</sup> A la denuncia original, la FGR había añadido una acusación por operaciones con recursos de procedencia ilícita y delincuencia organizada que hacía al grupo responsable de delitos mucho más graves. A pesar de que un juez de control rechazó las 31 órdenes de captura por falta de elementos suficientes, decisión ratificada una semana después por un juez federal, la FGR se negó a cerrar el caso y hasta la fecha las órdenes de aprehensión siguen abiertas, como una amenaza encubierta hacia los acusados (Suárez, 2021). La solicitud de prisión para el grupo, que incluyó al ex director del Conacyt y tres ex coordinadores del FCCyT, desató una oleada de indignación entre una comunidad que había estado en estrecho contacto con el FCCyT durante los últimos 18 años o que reconocía a sus colegas o profesores entre los acusados. No obstante, el presidente López Obrador aprovechó la ocasión para mandar nuevamente un mensaje poco imparcial sobre el gremio:

Que se investigue y que si hay corrupción que se castigue... Tenían una asociación civil, un grupo de investigadores y se iban a congresos y se les tenía que pagar del presupuesto hasta para sus lujos. Y como tenían mucha influencia y buenas agarraderas y buenas relaciones con los medios y con la intelectualidad orgánica del régimen, era una especie de chantaje y se les tenían que entregar estos fondos” (Baranda y Guerrero, 2021).

El exceso en la acusación de la FGR, por otra parte, fue atribuida a las fuertes y justificadas críticas que el fiscal general, Alejandro Gertz Manero, había recibido unos cuantos meses antes por parte de la comunidad científica, pues el Conacyt lo había distinguido con el nivel tres del Sistema Nacional de Investigadores, que solamente se otorga a investigadores de larga trayectoria y abundante obra. De hecho, el reconocimiento se le había negado tres veces antes, pero la directora estableció una comisión *ad hoc* que evaluó al fiscal conforme a sus propios criterios.[18]

Si este reconocimiento había merecido una condena casi unánime por parte de los investigadores, la grave acusación contra los 31 investigadores y funcionarios del Conacyt y del Foro movilizó a la comunidad académica nacional e internacional. En protesta por la arbitrariedad del proceso, se publicaron más de sesenta comunicados en redes sociales, dirigidos directamente al gobierno, a la Fiscalía o al Conacyt. Destacaron, además de las protestas de numerosas academias y sociedades científicas, los pronunciamientos de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de la National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine de Estados Unidos y de un grupo amplio de receptores de premios nacionales de artes y ciencias. La historia fue difundida también por la prestigiada revista *Nature* y por medios de comunicación internacionales, como *El País*, la BBC, *The Guardian* y *The New York Times*.

## LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD CIENTÍFICA

Al igual que en el caso de la denuncia, las diferentes acciones del Conacyt ya reseñadas provocaron intensas reacciones en distintos ámbitos de la comunidad científica. Fueron los titulares de la Academia de Ciencias de Morelos, la Sociedad Mexicana de Biotecnología y Bioingeniería, la Academia de Investigación en Biología de la Reproducción y la Sociedad Mexicana de Inmunología, al lado de otras asociaciones (de Bioquímica, Microbiología, Genética Humana y Proteómica), que en conjunto cuentan

con más de tres mil asociados, quienes primero expresaron su preocupación frente a las senadoras Beatriz Paredes Rangel e Imelda Castro Castro, integrantes de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado de la República, por la inoportuna iniciativa de la senadora de Tlaxcala y el rumbo que empezaba a tomar la política científica del gobierno federal (ProCienciaMx, agosto de 2022).

La iniciativa se frenó en el Senado, pero muy pronto las primeras acciones de austeridad que afectaron el funcionamiento normal de laboratorios y viajes de investigación dieron nuevas razones de preocupación, que fueron expresadas en una carta firmada por tres mil investigadores de los centros públicos de investigación y luego presentada ante la Presidencia de la República el 22 de mayo de 2019. Días después, un grupo de académicos convocaron a la organización de una red de colegas que compartieran las mismas preocupaciones. Así nació ProCienciaMx, mitad movimiento, mitad asociación, sin ninguna estructura formal más allá de un *chat*, una lista de correos y una página *web*.<sup>[19]</sup> A este grupo se sumaron investigadores de muchas disciplinas y de múltiples instituciones: Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (Cinvestav, del Instituto Politécnico Nacional), centros públicos de investigación y algunas universidades estatales. La misión del grupo quedó definida de esta forma:

Hacer de la ciencia, la tecnología y la innovación los motores para el desarrollo de un México más justo, con mejores niveles de bienestar y con mejores herramientas para enfrentar un entorno siempre cambiante (ProCienciaMx, 2020).

La primera acción de ProCienciaMx fue elaborar una nueva carta, en la que se sintetizaron las inquietudes y preocupaciones del sector, entregada en la Oficina de la Presidencia el 18 de julio de 2019 y difundida a través de una plataforma para iniciativas colectivas, en donde alcanzó rápidamente las once mil firmas. Los firmantes declaraban su voluntad de colaborar con un

nuevo sistema de ciencia y solicitaban al gobierno “modificar el discurso denostador acerca de los científicos y científicas académicas que laboramos en México” (ProCienciaMx. 2019). Entre junio y diciembre del mismo año, el grupo impulsor de esa primera carta realizó reuniones para establecer acuerdos mínimos de funcionamiento y reconocer las demandas compartidas, que se resumieron en la necesidad de una alternativa propia de Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación, que debía abonar a una mejor participación en la toma de decisiones, financiamiento creciente a la actividad científica y reconocimiento de la ciencia como palanca de desarrollo. Aunque surgido como reacción a la inesperada política del Conacyt, el nombre mismo de ProCienciaMx lo identificaba más como un grupo en busca de un proyecto que en contra de otro.

Nuestra tarea ha sido básicamente la de dar voz a inconformidades respecto a la nueva política oficial, no por simple deseo de oposición, sino porque veíamos que se desmoronaba un sistema que, a pesar de sus fallas, es el que ha sostenido la investigación científica y de desarrollo tecnológico del país, sin que se ofreciera una opción organizativa sólida para sustituirlo (sesión 1 de ProCienciaMx, agosto de 2022).

A partir de diciembre de 2019, y durante los siguientes dos años, ProCienciaMx creció a partir de la comunicación virtual, ya que la pandemia de covid-19 limitó la posibilidad de encuentros presenciales. Por *chat* y por correo electrónico se expresaron opiniones diversas y fue necesario crear un *chat* específico para conversar acerca de aportaciones científicas en torno a la pandemia.

Con respuestas puntuales a las políticas en detrimento del sector a lo largo de cuatro años del gobierno de López Obrador (la acción contra los fideicomisos, las reducciones en becas y convocatorias de investigación, los innumerables cambios al reglamento del Sistema Nacional de Investigadores), ProCienciaMx tiene hoy un registro de 670 académicos de todos los estados de la República.[20] De acuerdo con sus integrantes, aún

dista de ser un grupo compacto con una visión única. Es más, se identifica mejor como una red interinstitucional e interdisciplinaria en la cual diversos puntos de vista, incluyendo posiciones políticas o ideológicas diversas, convergen en torno a cuestiones que afectan las actividades de investigación, docencia y desarrollo de la ciencia en el país (sesiones 1 y 2 de ProCienciaMx, agosto-septiembre de 2022).

Durante su primer año de existencia, los integrantes de ProCienciaMx trabajaron en un proyecto de Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación que recibió numerosas aportaciones de personas, asociaciones y academias científicas. La versión final se hizo del conocimiento del Conacyt en noviembre de 2020. Posteriormente, se elaboró una nueva versión de forma coordinada con la Rednacecyt (Galarza, 2021). Esta propuesta se llevó al Senado en abril de 2021, con la intervención de José Antonio Galarza, senador por Jalisco, de Movimiento Ciudadano.

No pertenecemos ni tenemos nada que ver con el partido, pero como asociaciones (ProCienciaMx y Rednacecyt) no podíamos ingresar una ley al Legislativo para su discusión. El senador se enteró de nuestro trabajo e incluso nos asesoró en algún momento para que la iniciativa estuviera correctamente redactada, conforme al formato requerido. De todos modos, el proyecto lleva un año sin haber sido discutido (sesión 1 de ProcienciaMx, agosto de 2022).

El proyecto de ley se caracteriza por su énfasis en la participación de los diversos actores involucrados en el sistema a través de una plataforma autónoma con capacidad de hacer propuestas de política científica, el respeto a la libertad de cátedra e investigación en las instituciones de educación superior, el respeto a las iniciativas de las entidades federativas y la propuesta de formas alternativas de financiamiento que garanticen estabilidad económica a los proyectos de investigación de largo aliento. Con esto, sus autores consideran que van un paso adelante respecto de la ley de 2002 y marcan una diferencia con el proyecto actual del Conacyt.

En mayo de 2021, con el nombre de Jornadas de Reflexión sobre el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, impulsadas por la Red, académicos de 17 universidades públicas y privadas y centros de investigación discutieron virtualmente sobre cuestiones que rebasaban la ley para abundar en el diseño de la política científica del país. El documento resultante, que se difundió en varias redes, alcanzó cinco mil firmas en una consulta electrónica. Nuevamente sobresalieron la necesidad de una gobernanza participativa que incluya a las universidades, a los sectores social y privado, a las entidades federativas y a los investigadores; la defensa de principios como inclusión, pluralidad y política de género; la incorporación de todos los sectores en el diseño de la agenda de largo plazo y el establecimiento de formas de financiamiento que aseguren la continuidad del trabajo científico y la innovación tecnológica. Otras reuniones y *webinars*, incluidas unas mesas de trabajo organizadas por el nuevo Foro en julio y agosto de 2021, han contribuido a dar una mayor solidez a la propuesta.

Aunque las voces son muchas, es la de ProCienciaMx la que ha tenido una mayor continuidad. Su página *web*[21] registra numerosos documentos que dan respuesta a las políticas oficiales y ha podido construir canales de comunicación eficaz con la prensa y con legisladores de todos los partidos, incluido Morena. En marzo de 2021, la Red encontraba que más de 38 mil personas habían entrado en algún momento a alguno de sus debates virtuales (ProCienciaMx, 2021b). Como se ha dicho, funciona básicamente como una red con vínculos suaves, en la medida que los participantes sólo se identifican por su preocupación común, pero muchas veces ni siquiera se han visto cara a cara. El grupo de fundadores se ha transformado en un grupo de coordinación con 25 integrantes, quienes, apoyados en distintos momentos por otros integrantes activos de la Red, se responsabilizan de la redacción de documentos, la incorporación de apoyo técnico y el mantenimiento de la comunicación interna.

ProCienciaMx no es, sin embargo, el único grupo activo en busca de una política científica diferente. Otras acciones del Conacyt han provocado respuestas organizadas, como las de las universidades privadas en contra de la eliminación del derecho al Sistema Nacional de Investigadores por parte de sus académicos; la de los integrantes del Sistema de Cátedras, a quienes se les cambiaron abruptamente los criterios de evaluación y las condiciones para su permanencia en el sistema; la de los estudiantes del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) cuando se les impuso un director mediante una asamblea repleta de irregularidades; la del sindicato de académicos en centros públicos de investigación, que realiza una labor organizativa más callada pero se ha manifestado en defensa de su patrimonio eliminado de golpe junto con los fideicomisos; la de los estudiantes mexicanos en universidades del Reino Unido, a quienes se les suspendieron las becas o se les redujo el monto; así como las de algunas academias y sociedades científicas a las que se les eliminó el apoyo para que estudiantes aventajados de educación secundaria o media superior acudieran a concursos internacionales. Más recientemente, una reforma del reglamento del Sistema Nacional de Investigadores (la quinta en tres años), que introdujo cambios sustanciales en cuanto a alcances, beneficios y funcionamiento del programa, condujo a redactar una carta abierta solicitando su cancelación con más de cinco mil firmas de apoyo (Change.org, 2022). El proceso de evaluación, unas semanas después, generó una profunda incomodidad, expresada en mensajes electrónicos y artículos de quienes participaron como evaluados o evaluadores (De Vries, 2022).

Articulistas y expositores destacados en diversos periódicos o tribunas se han sumado a la voz de los científicos y aunque persiste la indiferencia o el temor a represalias oficiales entre investigadores en diversos centros, las redes están llenas de comentarios de académicos, becarios, ex detentores de cátedras y hasta investigadores que residen en otros países y desean expresar su desconcierto o su molestia con las acciones del Conacyt.

## CONCLUSIONES

De manera inesperada, una comunidad científica que durante años simpatizó con la plataforma ideológica del candidato Andrés Manuel López Obrador, y que sin duda contribuyó a su éxito electoral, se ha reconfigurado lentamente como antagonista, a consecuencia de una serie de acciones del gobierno tendientes a debilitar el sistema de ciencia que ponen en riesgo el avance logrado durante décadas.

En un contexto de autoritarismo creciente, la capacidad del sector científico para responder y resistir a los cambios ha sido considerable. Ante un discurso con una fuerte carga ideológica y un arraigado prejuicio que se manifiestan en una disminución sustantiva de recursos a la actividad científica, la comunidad ha defendido su largo proceso de construcción institucional. ProCienciaMx ha encabezado un movimiento discreto pero permanente y atento a los cambios, con capacidad para advertir amenazas, conciliar diferencias entre sus integrantes y producir respuestas firmes y oportunas. Sus formas de acción han sido hasta ahora las conferencias y mesas redondas virtuales (los *webinars*), los comunicados —que una prensa atenta recoge y distribuye— y ocasionalmente las manifestaciones presenciales, que resultan ser más exitosas cuando integran demandas de la comunidad estudiantil, como fue el caso del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Pese al desgaste y agotamiento ocasionales de un movimiento que no cuenta con recursos económicos propios, que está disperso en muchas instituciones y cuyos integrantes tienen obligaciones individuales que atender, la acción colectiva de los científicos ha tenido efectos significativos. Destaca, en primer lugar, la visibilización de sus demandas a través tanto de medios de comunicación sensibles a las preocupaciones de la comunidad como de diputados y senadores de diferentes partidos que los han invitado a participar en discusiones en comisiones o sesiones de parlamento abierto sobre temas de ciencia y tecnología. A esta respuesta se suman las cada vez más resoluciones favorables a amparos interpuestos ante el Poder Judicial.

Todo esto ha derivado, con limitaciones, en cambios dentro del propio Conacyt. Pese a la resistencia de su dirección a aceptar observaciones sobre su modelo de política científica, el ruido comunicativo logrado por la comunidad ha conducido a la modificación de algunos artículos en la más reciente versión del Anteproyecto de Ley de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación y a la cancelación de medidas francamente arbitrarias, como ocurrió con el intento de penalizar el embarazo en las becarias de posgrado o con la disposición que exigía la presentación física de títulos de licenciatura o grado para ingresar al posgrado en lugar de las actas de examen, como había sido la costumbre.

La acción colectiva se amplifica a partir de una estructura organizativa previa que había sido utilizada para compartir o difundir conocimiento (academias, sociedades científicas, claustros universitarios) y que hoy sirve de plataforma para respuestas rápidas y, en el escenario proporcionado por las redes electrónicas, para un nuevo tipo de discusiones más orientadas hacia el futuro de su actividad. Algunos de estos espacios han colapsado parcialmente por falta de apoyo económico en el periodo (es el caso de la Academia Mexicana de Ciencias), pero de alguna manera sus funciones han sido sustituidas por el trabajo cohesionador de ProCienciaMx, que colabora, como afirman sus integrantes, en la construcción de un nuevo discurso compartido a favor de una democratización del proceso de formulación de políticas científicas y la protección a las libertades académicas indispensables para el proceso de investigación.

Con matices derivados de las diferentes disciplinas, instituciones y convicciones previas de cada investigador, el consenso se orienta primero al reconocimiento de que las condiciones existentes antes del 2018 para el desarrollo de ciencia, tecnología e innovación en México estaban lejos de ser perfectas, pero satisfacían principios globalmente aceptados: libertad académica, evaluación por pares, órganos de consulta permanentes con representación de las partes interesadas y asignación de recursos por convocatoria pública bajo criterios de transparencia, calidad y pertinencia.

Esto no significa que no deban cambiar. De acuerdo con documentos, artículos, grabaciones y respuestas de integrantes de ProCienciaMx (sesiones 1 y 2, de agosto y septiembre 2022), deben ampliarse los espacios de participación que garanticen el intercambio plural entre todos los actores del sistema (académicos, universidades, representaciones federativas, sectores privado y social) y permitan una deliberación conjunta que conduzca, a su vez, a acuerdos en torno a una agenda de vanguardia en investigación y creación de tecnología. Una agenda que responda al mismo tiempo a los avances del conocimiento y los grandes problemas del país y que esté sostenida por la libertad de investigación.

Como aspiración democrática, la libertad de investigación garantiza la libre elección del tema y su calificación para efectos de financiamiento con base no sólo en la pertinencia, sino en la calidad formal de su sustentación. Asimismo, la defensa de la autonomía de los centros de trabajo, tanto universidades como centros públicos de investigación; la igualdad de investigadores en instituciones públicas o privadas para su reconocimiento dentro del Sistema Nacional de Investigadores; el respeto a los derechos de los investigadores e investigadoras sin distinciones de género, etnia o de cualquier otra índole; el apoyo a sus asociaciones civiles y a las iniciativas de las mismas en favor de la formación de niños y jóvenes. Un planteamiento sencillo basado en la libertad, la participación y la necesidad del país de generar nuevo y útil conocimiento sin prejuicios y sin limitaciones, que alimenta la resiliencia del sector.

## REFERENCIAS

Agren, David (2021). “Prosecutors in Mexico seeking arrest warrants for more than 30 scientists”. *The Guardian*, 24 de septiembre [en línea]. Disponible en <https://www.theguardian.com/science/2021/sep/24/scientists-mexico-arrest-warrants> (consulta: 28 de octubre de 2022).

- Aguayo, Sergio (2019). “¿Nace una mafia?” *Reforma*, 20 de febrero.
- Aguilar, Luis F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Álvarez-Buylla Rocés, María Elena (2018). “Plan de reestructuración estratégica del Conacyt para adecuarse al Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024”. *Sociedad Mexicana de Ciencias Fisiológicas*. Disponible en <<http://www.smcf.org.mx/RESP1/avisos/2018/plan-conacyt-ciencia-comprometida-con-la-sociedad.pdf>> (consulta: 5 de octubre de 2022).
- Álvarez-Buylla Rocés, María Elena (2022). “La indispensable reforma del posgrado”. *La Jornada*, 15 de enero [en línea]. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/2022/01/15/opinion/013a2pol>> (consulta: 28 de octubre de 2022).
- Álvarez-Buylla, María Elena, y Juan Carlos Martínez (2021). “Pecados de origen del credo tecnocrático”. *La Jornada*, 21 de agosto [en línea]. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/08/21/politica/pecados-de-origen-del-credo-tecnocratico/>> (consulta: 28 de octubre de 2022).
- Aramburu de la Hoz, Carlos (2021). “Anteproyecto de Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación: algunos motivos de preocupación”. *Nexos*, 17 de febrero [en línea]. Disponible en <<https://educacion.nexos.com.mx/anteproyecto-de-ley-general-de-humanidades-ciencias-tecnologias-e-innovacion-algunos-motivos-de-preocupacion/>> (consulta: 28 de octubre de 2022).
- Baranda, Antonio, y Claudia Guerrero (2022). “Pide AMLO castigo a científicos si hay corrupción”. *Reforma*, 24 de septiembre [en línea]. Disponible en <<https://www.reforma.com/pide-amlo-castigo-a-cientificos-si-hay-corrupcion/ar2264837>> (consulta: 28 de octubre de 2022).
- Barreda, Andrés (2019). “El sometimiento capitalista de las tecno-ciencias”. *América Latina en Movimiento* 543: 5-8 [en línea]. Disponible en

- <[https://www.redtecla.org/sites/default/files/6\\_TECLA-Revista%20ALAI\\_543.pdf](https://www.redtecla.org/sites/default/files/6_TECLA-Revista%20ALAI_543.pdf)> (consulta: 28 de octubre de 2022).
- Buendía, Angélica, Susana García Salord, Rocío Grediaga, Monique Landesman, Roberto Rodríguez-Gómez, Norma Rondero, Mario Rueda y Héctor Vera (2017). “Queríamos evaluar y terminamos contando’. Alternativas para la evaluación del trabajo académico”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 23 (74): 977-986.
- Cámara de Diputados (2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>> (consulta: 5 de octubre de 2022).
- Cámara de Diputados (2002). Ley de Ciencia y Tecnología. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de junio [en línea]. Disponible en <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=727648&fecha=05/06/2002#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727648&fecha=05/06/2002#gsc.tab=0)>.
- Canales Sánchez, Alejandro (2020). “La gobernanza para las CTI en la restauración priista: del propósito a la realidad, 2012-2018”. En *Vaivenes entre innovación y ciencia. La política de CTI en México 2012-2018*, coordinado por Rafael Loyola Díaz y Judith Zubieta García, 73-116. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Coordinación de Humanidades, Coordinación de la Investigación Científica/Miguel Ángel Porrúa.
- Casas, Rosalba (coord.) (2020). *Conocimiento y procesos interactivos en contextos territoriales. Nuevas dimensiones en el análisis de las políticas de ciencia y tecnología*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, Escuela Nacional de Estudios Superiores Mérida.
- Caswill, Chris, y Elizabeth Shove (2000). “Introducing interactive social science”. *Science and Public Policy* 27 (3): 154-158.

- Change.org (2022). “Revocación del reglamento del sni” [en línea]. Disponible en <<https://www.change.org/p/conacyt-mx-revocaci%C3%B3n-del-reglamento-del-sni-2022>> (consulta: 28 de octubre de 2022).
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2018). “Oficio A0000/128/2018, que da respuesta a solicitud de Álvarez-Buylla”.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2019). “Acuerdo por el que se reforman diversas disposiciones del Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología” [en línea]. Disponible en <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581610&fecha=11/12/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581610&fecha=11/12/2019#gsc.tab=0)>.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2020a). Programa Institucional Conacyt 2020-2024 [en línea]. Disponible en <<https://conahcyt.mx/conahcyt/programa-institucional-2020-2024>> (consulta: 5 de octubre de 2021).
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2020b). Anteproyecto de Iniciativa de Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, 2020 (citado como AGHCT 2020) [en línea]. Disponible en <[https://consulta.conacyt.mx/?page\\_id=1255](https://consulta.conacyt.mx/?page_id=1255)>.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2020c). “Aviso aclaratorio”, 25 de septiembre [en línea]. Disponible en <<https://conacyt.mx/aviso-aclaratorio/>>.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2021a). Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2021-2024 [en línea]. Disponible en <<https://conacyt.mx/conacyt/peciti/>> (consulta: 5 de octubre de 2021).
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2021b). Foros Temáticos Nacionales. Hacia la Primera Ley en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación [en línea]. Disponible en <[https://consulta.conacyt.mx/?page\\_id=641](https://consulta.conacyt.mx/?page_id=641)> (consulta: 5 de octubre de 2021).

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2022). Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación [en línea]. Disponible en <<https://cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/53471>> (consulta: 28 de octubre de 2022).

Corona Berkin, Sarah (2020). *Producción horizontal de conocimiento*. Bielefeld, Alemania: Bielefeld University Press.

*Diario Oficial* (1970). Ley que Crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 29 de diciembre [en línea]. Disponible en <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4739376&fecha=29/12/1970&cod\\_diario=204209](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4739376&fecha=29/12/1970&cod_diario=204209)> (consulta: 5 de octubre de 2022).

*Diario Oficial de la Federación* (2002). Ley de Ciencia y Tecnología, 5 de junio. Disponible en <[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lct/LCT\\_orig\\_05jun02.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lct/LCT_orig_05jun02.pdf)> (consulta: 5 de octubre de 2022).

Dutrénit, Gabriela, Mario Capdevielle, Juan Manuel Corona Alcantar, Martín Puchet Anyul, Fernando Santiago y Alexandre O. Vera-Cruz (2010). *El sistema nacional de innovación mexicano: instituciones, políticas, desempeño y desafíos*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Textual.

Dutrénit, Gabriela, y Martín Puchet Anyul (2017). “Tensions of STI policy in Mexico: analytical models, institutional evolution, national capabilities and governance”. En *Research Handbook on Innovation Governance for Emerging Economies: Towards Better Models*, editado por Stefan Kuhlmann y Gonzalo Ordóñez-Matamoros, 205-231. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Espíndola, Juan Pablo (2018). “México: transgénicos una falsa promesa, alerta investigadora”. *Biodiversidad LA* [en línea]. Disponible en <[https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Mexico\\_Transgenicos](https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Mexico_Transgenicos)>

\_una\_falsa\_promesa\_alerta\_investigadora> (consulta: 5 de octubre de 2022).

*Etcétera* (2018). “Las convocatorias en proceso seguirán adelante, responde el Conacyt a equipo de AMLO”, 3 de octubre [en línea]. Disponible en <<https://www.etcetera.com.mx/nacional/convocatorias-proceso-seguiran-adelante-responde-conacyt/>> (consulta: 5 de octubre de 2022).

Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT) (2014). *Reflexiones sobre ciencia, tecnología e innovación en los albores del siglo XXI*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico/Editorial Gustavo Casasola.

Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT) (2020). *18 años de historia*. Disponible en <[https://www.foroconsultivo.org.mx/FCCyT/sites/default/files/FCCyT\\_AC-2020.pdf](https://www.foroconsultivo.org.mx/FCCyT/sites/default/files/FCCyT_AC-2020.pdf)> (consulta: 28 de octubre de 2022).

Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT) (2021). “Comunicado de ex coordinadores del Foro Consultivo” [en línea]. Disponible en <<http://www.foroconsultivo.org.mx/FCCyT/boletines-de-prensa>> (consulta: 28 de octubre de 2022).

Fuentes, Víctor (2022). “Gana amparo Lazcano y evita destitución”. *Reforma*, 17 de octubre [en línea]. Disponible en <<https://www.reforma.com/gana-amparo-lazcano-a-conacyt-y-evita-destitucion/ar2488133>> (consulta: 28 de octubre de 2022).

Galarza, José Alberto (2021). “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se abroga la Ley de Ciencia y Tecnología, y se expide la Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación, presentada por el senador José Alberto Galarza Villaseñor del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano”. Cámara de Senadores, abril de 2021. Disponible en <[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-08-1/assets/documentos/Inic\\_MC\\_Galarza\\_Ciencia\\_Tecnologia\\_Inovacion.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-08-1/assets/documentos/Inic_MC_Galarza_Ciencia_Tecnologia_Inovacion.pdf)> (consulta: 28 de octubre de 2022).

- Gibbons, Michael, Camile Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott y Martin Trow (1994). *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. Londres/California/Nueva Delhi: Sage.
- Juárez, Frida (2022). “Tiran 10 mil proyectos, con extinción de fideicomisos”. *El Universal* [en línea]. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/ciencia-y-salud/tiran-10-mil-proyectos-con-extincion-de-fideicomisos>> (consulta: 5 de octubre de 2022).
- Loyola Díaz, Rafael, y Judith Zubieta García (coords.) (2020). *Vaivenes entre innovación y ciencia. La política de CTI en México 2012-2018*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Coordinación de Humanidades, Coordinación de la Investigación Científica/Miguel Ángel Porrúa.
- Olivas, José Alonso, y Bertha Musi Lechuga (2019). “Evaluación científica y el Sistema Nacional de Investigadores”. *Cuadernos Fronterizos* 15 (46) [en línea]. Disponible en <<https://erevistas.uacj.mx/ojs/index.php/cuadfront/article/view/2827/2803>>.
- ProCienciaMX (2019a). “Postura de investigadores y profesores de universidades, CPIS, institutos nacionales de salud y educación superior ante las políticas de austeridad republicana del gobierno federal y el debate público sobre ciencia, tecnología, salud y educación”, 27 de junio. Archivo personal de las autoras.
- ProCienciaMx (2019b). “Por una ciencia sin restricciones”, 7 de octubre. Archivo personal de las autoras.
- ProCienciaMx (2020). “¿Qué es ProCiencia y cuáles son sus cinco propósitos?” Archivo personal de las autoras.
- ProCienciaMx (2021a). “Comunicado sobre el Proyecto de Ley General de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación propuesto por el

- Conacyt”, 8 de enero. Archivo personal de las autoras.
- ProCienciaMx (2021b). “ProCiencia. Dos años.” Presentación en PowerPoint, 13 de marzo. Archivo personal de las autoras.
- Puga, Cristina (coord.) (2017). *Un panorama de las ciencias sociales en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Ediciones La Biblioteca/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.
- Red de Evaluación Social de Tecnologías en América Latina (2019). *América Latina en Movimiento* (543). *Tecnologías: manipulando la vida, el clima y el planeta*. Red Tecla [en línea]. Disponible en <<https://www.redtecla.org/noticias/tecnologias-manipulando-la-vida-el-clima-y-el-planeta>> (consulta: 28 de octubre de 2022).
- Reghezza-Zitt, Magali, Samuel Rufat, Géraldine Djament-Tran, Antoine Le Blanc y Serge Lhomme (2012). “What resilience is not: Uses and abuses”. *Cybergeos* [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.4000/cybergeos.25554>> (consulta: 5 de octubre de 2022).
- Reyes-Galindo, Luis (2023). “Values and vendettas: Populist science governance in Mexico”. *Social Studies of Science* 53 (2): 213-241.
- Rodríguez-Gómez, Roberto (2021). “Implementación de la Ley General de Educación Superior”. *Campus. Suplemento sobre Educación Superior* [en línea]. Disponible en <<https://suplementocampus.com/implementacion-de-la-ley-general-de-educacion-superior/>> (consulta: 10 de diciembre de 2021).
- Sheridan, Guillermo (2021). “Gertz Manero, a la sombra del plagio”. *El Universal*, 6 de julio [en línea]. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/guillermo-sheridan/gertz-manero-la-sombra-del-plagio/>>.
- Solórzano Peña, María Amelia, y Ramiro Contreras Acevedo (2013). “La evaluación de la investigación jurídica en México. Observaciones al

- mecanismo de evaluación del Conacyt”. *Precedente. Revista Jurídica* 3: 121-170.
- Sousa Santos, Boaventura de (2009). *Una epistemología del Sur*. México: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Siglo XXI Editores.
- Suárez, Karina (2021). “La fiscalía pedirá por tercera vez la detención de 31 investigadores del Conacyt por delincuencia organizada”. *El País*, 22 de septiembre [en línea]. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2021-09-22/la-fiscalia-pide-la-detencion-de-31-investigadores-del-conacyt-por-delincuencia-organizada.html>>.
- Toche, Nelly (2018). “AMLO recibe el plan nacional para ciencia, tecnología e innovación”, *El Economista*, 22 de agosto [en línea]. Disponible en <<https://www.economista.com.mx/arteseideas/AMLO-recibe-el-plan-nacional-para-Ciencia-Tecnologia-e-Innovacion-20180822-0089.html>> (consulta: 28 de octubre de 2022).
- Torres, Issac (2022). “Conacyt reconoce que tomó decisiones en el SNI sin considerar a representantes”. *Crónica*, 25 de marzo. Disponible en <<https://www.cronica.com.mx/academia/conacyt-reconoce-tomo-decisionesen-sni-considerar-representantes.html>> (consulta: 28 de octubre de 2022).
- Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad (2007). “Manifiesto”. *Theomai. Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo* (15): 145-147 [en línea]. Disponible en <[http://revista-heomai.unq.edu.ar/NUMERO15/Manifiesto\\_un\\_cientif\\_15.pdf](http://revista-heomai.unq.edu.ar/NUMERO15/Manifiesto_un_cientif_15.pdf)> (consulta: 5 de octubre de 2022).
- Universidad Nacional Autónoma de México (2020). *Hacia la consolidación y desarrollo de políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación. Objetivo estratégico para una política de Estado 2018-2024*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vaccarezza, Leonardo Silvio (2009). “Las relaciones de utilidad en la investigación social”. *Revista Mexicana de Sociología* 71: 133-166.

- Valderrama, Brenda (2021). *360 grados. Una visión panorámica de la política científica en México 1985-2019*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Biotecnología/Consejo de Ciencia Tecnología e Innovación de Hidalgo/Miguel Ángel Porrúa.
- Vessuri, Hebe (2014). “Cambios en las ciencias ante el impacto de la globalización”. *Revista de Estudios Sociales* (50): 167-173.
- Vries, Wietse de (2022). “Los nuevos laberintos oscuros del SNI”. *Nexos*, 12 de octubre [en línea]. Disponible en <https://educacion.nexos.com.mx/los-nuevos-laberintos-oscuros-del-sni/> (consulta: 28 de octubre de 2022).
- Whitley, Richard, y Jochen Glaser (eds.) (2007). *The Changing Governance of Sciences. The Advent of Research Evaluation Systems*. Dordrecht, Holanda: Springer.

## [Notas]

---

- [1] Véase, entre otros, Dutrénit *et al.* (2010), Dutrénit y Puchet (2017), Foro Consultivo Científico y Tecnológico (2014), Buendía *et al.* (2017), Puga (2017), Casas (2020), Loyola Díaz y Zubieta García (2020) y Valderrama (2021).
- [2] María Elena Álvarez-Buylla es bióloga por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctora en ciencias por la Universidad de Berkeley. Ha hecho investigación destacada en biología molecular. Recibió el Premio Nacional de Ciencias 2017.
- [3] Énfasis en cursivas de las autoras.
- [4] La respuesta oficial decía a la letra: “las convocatorias en proceso seguirán adelante, pues su cancelación significaría una afectación a derechos de terceros e implicaría faltas administrativas en términos de los artículos 6, 7 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VIII y IX, y el 49 fracciones I y VII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como del Estatuto Orgánico y Manual de Organización del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y demás normatividad específica aplicable” (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2018).
- [5] Para el 31 de noviembre de 2018, último día de la administración federal, solamente tres convocatorias Fondos Mixtos publicaron resultados, seis se declararon desiertas y una emitió una segunda convocatoria a la que no se le dio seguimiento. Posterior al 1º de enero de 2019, se declararon desiertas siete convocatorias más de Fondos Mixtos y se cancelaron la del fondo Sagarpa-Conacyt 2018-1 y la del Programa de Estímulos a la Innovación 2019. Entre el 1º de diciembre de 2019 y el 21 de febrero de 2020 se publicaron resultados de solamente seis convocatorias más, no volviéndose a publicar ninguna de estos fondos hasta la fecha.
- [6] Los centros públicos de investigación (CPI) son instituciones públicas creadas por el gobierno federal con la finalidad de realizar investigación científica en cualquier disciplina con el reconocimiento del Conacyt. Esta clasificación comprende 26 Centros sectorizados al Conacyt, así como El Colegio de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos. Adicionalmente, existen otros centros de investigación federales sectorizados a las secretarías de Energía, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales o Agricultura.

- [7] Acerca de los temas y participantes, véase <<https://conacyt.mx/evento/reflexiones-criticas-sobre-politicas-normas-e-instituciones/>> (consulta: junio de 2022).
- [8] Es decir, el Programa Institucional (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2020a), los Anteproyectos de Ley de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, que se analizan en una sección posterior, el Peciti (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2021a), así como el nuevo reglamento de posgrado y el reglamento y los criterios de evaluación del Sistema Nacional de Investigadores.
- [9] Véase <<https://lavaca.org/notas/andres-carrasco-cientifico-y-militante-gracias/>> (consulta: 5 de octubre de 2022). Muchas de las críticas que hace Carrasco al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina fueron transferidas casi sin variaciones al Conacyt.
- [10] El fideicomiso era la figura legal utilizada para el resguardo de fondos reservados para actividades especiales. Incluía reservas financieras para desastres, víctimas de delitos y, por supuesto, proyectos de investigación.
- [11] Agradecemos la colaboración del maestro Tomás Maya Malerva en la elaboración de los cuadros y figuras presentados en este capítulo.
- [12] Como el Consejo Consultivo de Ciencias, en el que participaban los galardonados con premios nacionales, o en el gobierno de Peña Nieto, la poco significativa Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Presidencia (Canales Sánchez, 2020).
- [13] Entre 2013 y 2019, el financiamiento acumulado fue de 235 millones de pesos, recibiendo en todos los casos la respectiva constancia de conclusión técnica y financiera (FCCyT, 2021).
- [14] En particular, a la coordinadora del Foro, la doctora en física Julia Tagüeña, quien ha sido objeto de una implacable persecución.
- [15] Quienes estuvieron en la reunión (virtual, por razón de la pandemia) coinciden en que el ingeniero Guillermo Funes Rodríguez, presidente de la Asociación Mexicana de Directivos de Investigación Aplicada y Desarrollo Tecnológico (Adiat) y presidente de la Cámara de la Industria Farmacéutica, no era el candidato de la directora del Conacyt. Su perfil corresponde exactamente al tipo de presencia que ella desearía evitar en la organización. Sin embargo, en la página *web* del Conacyt lo reconoció como una oportunidad para impulsar proyectos ambiciosos, “en articulación virtuosa con la academia y el sector público”.
- [16] Un caso semejante fue la destitución por supuestas violaciones al reglamento del SNI del doctor Antonio Lazcano, como miembro de una de las comisiones evaluadoras, después de que publicara un artículo en la revista *Nature* señalando irregularidades

iniciales del Conacyt, como destitución de directores y designación de funcionarios sin preparación para los cargos. Lazcano interpuso un amparo, que fue otorgado en octubre de 2022, con la recomendación judicial al Conacyt de disculparse por diversas afirmaciones en contra del prestigio del destacado investigador (Fuentes, 2022).

- [17] Referidos al uso del presupuesto asignado al Foro por el propio Conacyt en los últimos diez años y aprobado en la entrega anual de cuentas por el propio Conacyt (FCCyT, 2021).
- [18] Unos meses después, Guillermo Sheridan dio a conocer desde su artículo semanal que Gertz Manero había cometido plagio en varios de los libros presentados para obtener el reconocimiento (Sheridan, 2021). Hubo una fuerte presión académica, incluida una carta con firmas de 211 investigadores, que se envió a la Comisión de Honor del Conacyt en noviembre de 2021, pero ésta se declaró incompetente porque el plagio no había sido en agravio de un integrante del SNI (Reyes-Galindo, 2023: 16).
- [19] En agosto y septiembre de 2022, se realizaron dos sesiones de entrevistas colectivas con integrantes de ProCienciaMx. Por la coincidencia de las respuestas, las hemos agrupado y están citadas como sesiones 1 y 2. Agradecemos a ProCienciaMx el haber facilitado sus archivos para integrar la historia y reforzar otras secciones de este mismo trabajo.
- [20] Aunque predominan los de la Ciudad de México (270), seguidos por los de Morelos, Puebla, Baja California, Jalisco y Yucatán.
- [21] Disponible en <<https://redprociencia.mx/>>.

# “El dolor no es un *show*”: las víctimas de la violencia frente al poder presidencial en México

Johan Gordillo-García

---

[\[ Regresar al contenido \]](#)

“No los voy a recibir (...) para no hacer un *show*, un espectáculo. No me gusta ese manejo propagandístico (...). Tengo que cuidar la investidura presidencial”, respondió en enero de 2020 el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (AMLO) cuando la prensa le preguntó si recibiría a las y los representantes de una marcha liderada por familiares de personas asesinadas y desaparecidas (Gobierno de México, 2020a). “El dolor no es un *show*”, gritaron en respuesta al día siguiente cientos de familiares de víctimas mientras llegaban —en compañía de activistas y representantes de organizaciones sociales— a la capital del país luego de caminar durante dos días desde Morelos (Ureste, 2020). Después, el presidente comentó que durante su gobierno se respetaría la libertad de expresión, pero aseguró que algunas de las personas manifestantes padecían “amnesia” y que habían callado “como momias” frente a la corrupción de las administraciones anteriores (Gobierno de México, 2020b).

Esta disputa discursiva permite observar, aunque superficialmente, la difícil relación que el actual presidente de México tiene con los familiares de víctimas de la violencia que se movilizan en prácticamente todas las regiones del país. Dinámicas similares, debe señalarse, se presentan en las respuestas que AMLO ha dado a las movilizaciones de pueblos originarios que defienden sus territorios frente a los megaproyectos gubernamentales —“radicales de izquierda que (...) no son más que conservadores”, les ha

llamado (Solorio, Ortega, Romero y Guzmán, 2021)— y a las protestas lideradas por mujeres que denuncian las diversas formas de violencia de género —“simulación sobre feminismo”, acusó cuando le exigieron no apoyar la candidatura de un político de su partido denunciado por violación sexual (Gobierno de México, 2021a)—. En breve: el presidente ha mostrado una clara tendencia a desprestigiar a los grupos que le plantean exigencias mediante la movilización social.

En el marco de la discusión sobre el proceso de erosión democrática que se vive en México tras la llegada de AMLO a la Presidencia (Petersen y Somuano, 2021; Sánchez-Talanquer y Greene, 2021), este capítulo explora cómo impulsan la resiliencia democrática los movimientos sociales liderados por familiares de víctimas de la violencia.<sup>[1]</sup> Mi argumento principal es que —aunque no esté en sus objetivos— este tipo de movimientos sociales defienden la democracia, primero, al expandir los canales de la participación y la representación política más allá de la narrativa electoral que busca imponer el partido en el poder y, segundo, al exigir al gobierno rendir cuentas sobre sus fallas en garantizar la seguridad y la justicia. En un sentido práctico, estas páginas invitan, con la finalidad de impulsar una democracia participativa y deliberativa, a la construcción de coaliciones con otros movimientos sociales que también han enfrentado el poder presidencial desde sus respectivos campos de acción.

En adelante, el texto se divide en siete partes. Primero, discuto la literatura sobre erosión y resiliencia democrática, así como su utilidad para comprender el contexto mexicano actual. En seguida, presento los principales argumentos sobre el papel de los movimientos sociales en los procesos de democratización. En tercer lugar, presento un marco teórico para comprender los marcos de acción colectiva y los repertorios contenciosos. Después, desarrollo los antecedentes de las movilizaciones lideradas por familiares de víctimas en el marco de la “guerra” contra el crimen en México. En lo subsiguiente, me enfoco en los marcos de los movimientos sociales liderados por familiares de víctimas y en su repertorio

contencioso, para analizar cómo funcionan las disputas con el presidente en el desarrollo de resiliencia en la problemática democracia en México. Finalmente, concluyo con la relevancia de este trabajo y con un llamado a la acción.

## EROSIÓN Y RESILIENCIA DE LA DEMOCRACIA

En años recientes, la ciencia política y la sociología han estudiado las condiciones bajo las cuales algunos países experimentan cambios que detienen e incluso revierten su democratización. Mediante términos como desdemocratización, autocratización o deslizamiento en reversa (Bermeo, 2016; Lührmann y Lindberg, 2019; Merkel y Lührmann, 2021; Tomini y Wagemann, 2018; Waldner y Lust, 2018), esta literatura engloba diversos procesos que Del Tronco y Monsiváis-Carrillo (2020) concentran en el concepto de *erosión democrática*, el cual enmarca el deterioro o la pérdida gradual de los atributos propios de un sistema democrático, sin importar su grado de institucionalización (véase también el capítulo de Monsiváis-Carrillo en este libro).

Así, en contraste con los cada vez menos comunes golpes de Estado (Bermeo, 2016), la erosión de la democracia ocurre de manera episódica (Boese, Edgell, Hellmeier, Maerz y Lindberg, 2021) y puede presentarse en cualquier tipo de régimen: en contextos con rasgos autócratas, menoscaba las dimensiones democráticas de sus prácticas de gobernanza; en democracias, deprecia su calidad (Waldner y Lust, 2018). En estos últimos regímenes, uno de los procesos usuales de la erosión —especialmente en países presidenciales— es el engrandecimiento del Poder Ejecutivo (Bermeo, 2016), con el que líderes políticos fortalecen su figura y sus facultades a costa del carácter liberal de la democracia (Merkel y Lührmann, 2021). Con esto, las y los presidentes pueden contener la competencia electoral sin necesariamente impedir la participación, obstaculizar la labor de las instituciones autónomas sin desaparecerlas o restringir los

mecanismos oficiales y no oficiales de rendición de cuentas. En este sentido, la erosión de la democracia cierra los ejercicios mediante los cuales las autoridades justifican públicamente sus decisiones y limita la capacidad de las instituciones y la sociedad para castigar prácticas irregulares, abusivas o ilegales (Waldner y Lust, 2018).

La transición a la democracia en México fue limitada —o, como argumenta Cadena-Roa (2019: 123), se “malogró”— porque, aunque su faceta electoral puede considerarse como relativamente sólida, muchos otros aspectos institucionales —como la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos— tienen deficiencias trascendentes que no marcaron una ruptura definitiva con el régimen autoritario (Cadena-Roa y López Leyva, 2019; Olvera, 2016). En otras palabras, las democracias débiles, como es el caso de México, tienden a conservar sus defectos y esto facilita las regresiones autoritarias. Desde su evaluación de los costos de la erosión, Del Tronco y Monsiváis-Carrillo (2020: 3) señalan que con este proceso los países pierden “la posibilidad de vivir en un orden político abierto, en el que los ciudadanos puedan controlar y hacer rendir cuentas al poder público, mediante el ejercicio de sus derechos y libertades”. Esta consideración permite comprender que las descalificaciones presidenciales hacia las movilizaciones sociales encabezadas por familiares de víctimas y otras colectividades no son simplemente divergencias de opinión, sino ejercicios de poder que ponen abiertamente en riesgo la participación social en el campo político.

Sin embargo, el inicio de un proceso de erosión no necesariamente deriva en la instauración de un régimen autoritario. En diversas geografías se ha observado que el sistema político —en su campo institucional y no institucional— ha desarrollado habilidades de resiliencia para reaccionar a los desafíos y tensiones con la finalidad de adaptarse, detener o incluso revertir la erosión (Boese, Edgell, Hellmeier, Maerz y Lindberg, 2021; Merkel y Lührmann, 2021). Entre las características que diversas autoras y autores han identificado como promotoras de resiliencia se encuentran la

acotación judicial de las facultades ejecutivas, el contexto económico, la historia política del país, las reglas formales, la institucionalización de los partidos políticos y, en un sentido amplio, el tipo de socialización política de la ciudadanía (Boese, Edgell, Hellmeier, Maerz y Lindberg, 2021; Merkel y Lührmann, 2021). En cuanto a este último elemento, en la literatura pueden encontrarse varias referencias sobre la importancia de la movilización social y la protesta como elementos clave en la resiliencia democrática (Gallo-Gómez y Jurado-Castaño, 2020; Guasti, 2020; Laebens y Lührmann, 2021; Lührmann, 2021; Lührmann, Marquardt y Mechkova, 2020; Somer, McCoy y Luke, 2021). A pesar de que estos estudios destacan la relevancia de la protesta, el análisis de su papel se ha mantenido en un nivel superficial en comparación con la atención que se ha dado a otros elementos. Además, en general, la vinculación que esta literatura hace con los estudios de los movimientos sociales es prácticamente nula.[2] Para llenar este vacío, en la siguiente sección discuto, desde la literatura, cómo los movimientos sociales promueven la democratización y, a su vez, pueden impulsar la resiliencia de la democracia.

## **MOVIMIENTOS SOCIALES, DEMOCRATIZACIÓN Y RESILIENCIA**

Aunque hay movimientos sociales con demandas de democratización (Davies, Ryan y Peña, 2016; Della Porta, 2020), esto es poco común porque usualmente este tipo de colectividades se articulan en torno a agravios y reclamos más específicos (Tarrow y Tilly, 2009). No obstante, aunque no tengan el objetivo de promover la democracia, los movimientos sociales pueden impulsarla de varias maneras: con el involucramiento de nuevos actores y coaliciones en el campo político, la reducción del peso de las desigualdades sociales para garantizar la participación política y la formación de redes de confianza en las prácticas e instituciones políticas (Tilly, 2003). Todo esto da a las colectividades mayor poder para influir en

las decisiones que les afectan y participar en los procesos de las políticas públicas (Donoso, 2016; Tilly y Wood, 2012).

Por supuesto, aunque puedan fortalecer sus cimientos, los movimientos sociales no siempre conducen a la democracia y, desde una perspectiva teórica, los argumentos sobre su impacto se relacionan directamente con el concepto de democracia que se utilice (Giugni, 1999). En este capítulo no planteo una discusión sobre las características de la democracia, puesto que esto ya fue desarrollado en la introducción del libro. No obstante, aunque la democracia ha significado cosas diferentes para diferentes grupos en diferentes momentos históricos (Dahl, 2000) y ha tenido múltiples etiquetas (Della Porta, 2020), en este texto la comprendo no en su sentido institucional, sino en su sentido participativo. Más allá del modelo liberal que pone su principal énfasis en el componente partidista y electoral, mi comprensión de la democracia se inscribe en el modelo participativo y deliberativo que privilegia la formación de espacios libres en los que la participación se da en condiciones que facilitan la comunicación y el debate (Della Porta, 2013). Desde esta conceptualización, aunque los movimientos sociales no busquen modificar las normas formales de competencia electoral de un régimen, sus discursos y acciones pueden señalar las deficiencias de las instituciones políticas en la resolución de problemas y, así, abrir la posibilidad de adoptar prácticas más democráticas desde canales no institucionales (Della Porta, 1999; Melucci, 1992).

Además del estudio de los mecanismos democráticos al interior de los grupos que articulan un movimiento social (Díez García y Laraña, 2017; Otero, 2006), las relaciones entre los movimientos sociales y la democracia han sido estudiadas principalmente desde cuatro dimensiones (Davies, Ryan y Peña, 2016): la función de las protestas en la transición de autoritarismo a democracia, su relación con la política electoral, su influencia en otros actores no gubernamentales y su capacidad para promover los aspectos participativos y deliberativos de los ejercicios democráticos en el ámbito nacional. Más recientemente, la literatura sobre

erosión y resiliencia de la democracia también ha prestado atención al papel de los movimientos sociales. En este sentido, varios trabajos han identificado que la presión social mediante protestas ha sido relevante en algunos contextos para enfrentar la erosión democrática, no como un fenómeno suficiente, pero sí necesario (Gallo-Gómez y Jurado-Castaño, 2020; Guasti, 2020; Laebens y Lührmann, 2021; Lührmann, 2021; Lührmann, Marquardt y Mechkova, 2020; Somer, McCoy y Luke, 2021). En concreto, la protesta ha estimulado la resiliencia en regímenes previamente democráticos cuando las élites —ya sean las gobernantes o las de la oposición— observan en la movilización social un incentivo para respetar, adoptar o exigir ejercicios de rendición de cuentas (Laebens y Lührmann, 2021). Este argumento se vincula directamente con hallazgos previos en los estudios sobre los movimientos sociales, en los que hay un amplio consenso sobre cómo el contexto institucional y político media los posibles impactos de los grupos movilizados debido a la apertura o el cierre de oportunidades (Amenta, Caren y Olasky, 2005). En este sentido, varias investigaciones señalan que entre estas oportunidades está la presencia de aliados en las élites que pueden beneficiarse al respaldar las movilizaciones (Holdo, 2019; Rucht, 2004; Tarrow, 2011).

En resumen, los movimientos sociales no sólo son agentes de democratización, sino también de resiliencia democrática. Por un lado, estos actores colectivos generan dinámicas extrainstitucionales de representación (Gallo-Gómez y Jurado-Castaño, 2020); por otro, desafían los códigos culturales y políticos dominantes para visibilizar el ejercicio del poder (Melucci, 1999). Es otras palabras, los movimientos sociales pueden frenar la erosión democrática, primero, al expandir el campo de la participación y la representación política, y, segundo, al promover la rendición de cuentas por parte de las autoridades. La observación empírica de estas dos dinámicas puede hacerse a partir de aspectos ideacionales y materiales de la movilización (Davies, Ryan y Peña, 2016); es decir, con el análisis de los marcos de la acción colectiva y los repertorios contenciosos.

## MARCOS DE ACCIÓN COLECTIVA Y REPERTORIOS CONTENCIOSOS

Los marcos son esquemas de interpretación que permiten a las personas comprender qué ocurre en una situación determinada (Johnston, 2002; Snow, Rochford, Worden y Benford, 1986; Snow, Vliegthart y Ketelaars, 2019). En el estudio de los movimientos sociales, el concepto de enmarcación (*framing*) hace referencia al trabajo de significación de los actores colectivos mediante tres principales tareas: el planteamiento de un diagnóstico, la propuesta de posibles soluciones al problema y la motivación para la participación (Snow y Benford, 1988). El marco diagnóstico delimita cuál es el problema y quién o qué tiene la culpa, el marco pronóstico sugiere un camino para resolverlo y el marco motivacional ofrece razones para que la gente se una a la acción colectiva.

La palabra escrita y hablada ofrece la evidencia más útil para la identificación de los marcos (Johnston, 2005). No obstante, para trascender la mera descripción del discurso de las organizaciones y los grupos que articulan un movimiento social y obtener un panorama más completo de la contienda en la que se involucran, es importante trabajar con “instantáneas de contenido” (*content snapshots*) que revelen los cambios de la retórica en el tiempo (Johnston y Alimi, 2013: 454). Esto puede realizarse mediante el análisis de comunicados, discursos o pronunciamientos de un grupo a partir de cuatro preguntas (Johnston y Alimi, 2013; Ketelaars, 2016): Primero, ¿quién es el sujeto? Esto identifica a la colectividad agraviada. Segundo, ¿cuál es el problema? Esto delimita los problemas que reclama. Tercero, ¿quién o qué tiene la culpa? Esto señala responsabilidades sobre la causa del problema. Cuarto, ¿cómo puede resolverse el problema? Esto apunta, por una parte, al pronóstico y, por otra, a los motivos que hay para participar.

Los marcos de un movimiento social están profundamente interrelacionados con el tipo de acciones que éste realiza (Nelson y King,

2020; Zuo y Benford, 1995). El conjunto de acciones disponibles *para* y conocidos *por* un determinado actor colectivo se conoce como repertorio contencioso (Tilly, 1978), que abarca, por ejemplo, marchas, firmas de peticiones y huelgas. Aunque los repertorios pueden delimitarse analíticamente en episodios específicos, un evento de protesta concreto no es simplemente un momento aleatorio de la contienda liderada por un actor colectivo, sino que los símbolos, las acciones, los discursos y las relaciones que generan las personas participantes en cada evento contienen significados y características vinculadas al contexto y las condiciones de éste (Doherty y Hayes, 2019; Taylor y Van Dyke, 2004). En otras palabras, tal como ocurre con los marcos, es importante observar no sólo un episodio de acción de un movimiento social, sino comprender su realización en relación con las campañas que le han precedido.

En este trabajo analizo los marcos a partir de los intercambios discursivos entre grupos de familiares de víctimas y el presidente en torno a tres eventos. En cuanto al repertorio contencioso, utilizo ejemplos de acciones de protesta realizadas en las inmediaciones de la oficina presidencial. La selección de estos episodios no responde a su capacidad para representar el universo de interacciones entre el gobierno y los movimientos sociales, sino a su utilidad para evidenciar las ideas defendidas por los familiares de víctimas y el tipo de apariciones públicas que realizan.

## MOVILIZACIONES EN LA “GUERRA” CONTRA EL CRIMEN

Luego de que el entonces presidente Felipe Calderón declarara una “guerra” contra el crimen organizado en diciembre de 2006, el número de asesinatos y desapariciones cometidas en México comenzó a aumentar de manera sostenida. Esta tendencia se ha mantenido hasta el momento de escribir estas líneas. Según información oficial (Comisión Nacional de Búsqueda, 2022; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2022), entre 2007 y 2012

se cometieron más de 121,000 asesinatos y desaparecieron más de 28,200 personas. Durante la siguiente administración, liderada por Enrique Peña, se alcanzaron más de 156,000 y 46,400 de esos crímenes, respectivamente. Con el actual presidente, se han registrado más de 73,200 asesinatos entre 2019 y 2020 y casi 20,900 desapariciones en el mismo periodo.

El discurso del gobierno de Calderón rechazaba la responsabilidad de las autoridades en la violencia (Treviño-Rangel, 2018) y criminalizaba a las víctimas al asegurar que 90% de los asesinatos se cometían entre delincuentes (Atuesta, Siordia y Madrazo Lajous, 2016). Grupos de activistas pronto comenzaron a organizar protestas para denunciar los efectos de lo que consideraron la militarización de la seguridad pública (Silva-Londoño, 2017) y colectivos familiares de víctimas comenzaron a organizarse para exigir justicia en sus casos; sin embargo, el alcance de estas iniciativas se mantuvo en el ámbito local. Esto comenzó a cambiar en 2011. A finales de marzo de ese año, luego del asesinato de su hijo Juan Francisco, el poeta y analista político Javier Sicilia comenzó a liderar una serie de protestas en el estado de Morelos que pronto se extendieron a prácticamente todas las regiones del país. El análisis de ese proceso escapa a los objetivos del presente capítulo, pero es importante señalar que la participación de familiares de víctimas de asesinato y desaparición, activistas de diversos campos y organizaciones de múltiples perfiles llevó a la articulación del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), un actor colectivo contencioso que fracturó la narrativa oficial en torno a la violencia y rompió el silencio de miles de familiares de víctimas que decidieron comenzar a relatar sus testimonios en el espacio público.

Además de manifestaciones masivas en el ámbito local, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad realizó la Marcha por la Paz en mayo de 2011, una movilización de cuatro días que partió de Morelos con quinientas personas y concluyó en Ciudad de México con alrededor de 200 mil participantes. Un mes después, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad comenzó la Caravana del Consuelo, un recorrido de una semana

por varios de los estados más violentos del norte del país. Luego, hizo la Caravana al Sur en septiembre, una movilización de diez días que recorrió los estados del sur para encontrarse con pueblos originarios y comunidades de migrantes. Finalmente, la Caravan for Peace en Estados Unidos de América duró un mes y llevó al Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad a reunirse con diversas organizaciones locales para exigir políticas efectivas contra el tráfico de armas y el lavado de dinero. En el campo institucional, sostuvo durante 2011 dos diálogos públicos con Calderón y uno con integrantes del Congreso de la Unión. Luego, en abril de 2012, obtuvo la aprobación de una ley para proteger los derechos de las víctimas, pero Calderón usó sus facultades para detener la promulgación oficial. La implementación de la ley inició en 2013, cuando Peña aceptó promulgarla.

Aunque el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad se desmovilizó después de obtener la ley, varios trabajos coinciden en que su relevancia es fundamental en la historia de los movimientos sociales mexicanos (Cadena-Roa, 2019; Gordillo-García, 2022; López Leyva, 2019; Monsiváis Carrillo, Pérez Torres y Tavera Fenollosa, 2014; Tirado, 2019). Además, ante la ineficacia oficial para detener la crisis de violencia —que se agravó con la desaparición de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa—, decenas de familiares de personas desaparecidas que tuvieron su primera experiencia de activismo en las caravanas del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad comenzaron a organizar —en muchos casos, acompañados por activistas— grupos para buscar a sus seres queridos por su cuenta. Liderados principalmente por mujeres, estos grupos conocidos como “colectivos” realizan constantemente, en todos los estados del país, brigadas de búsqueda para ubicar fosas clandestinas, así como recorridos por centros forenses, cárceles y hospitales para tratar de identificar a las decenas de miles de personas desaparecidas (Iliná, 2020; Robledo-Silvestre, 2019). La articulación, coordinación y expansión de estos colectivos ha consolidado la formación de una comunidad de movimiento social

(Staggenborg, 1998) en contra de las violencias y las injusticias que la “guerra” ha causado en el país.

## MARCOS DE ACCIÓN COLECTIVA

El 14 de septiembre de 2018, luego de un llamado hecho por Javier Sicilia en el séptimo aniversario del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, AMLO tuvo un diálogo público con familiares de víctimas al que asistieron personas y representantes de organizaciones provenientes de todas las regiones del país. Como presidente electo, AMLO estuvo acompañado por la próxima titular de la Secretaría de Gobernación y el futuro subsecretario de Derechos Humanos. Javier Sicilia inició el encuentro.[3] En su discurso, el poeta presentó como sujeto a las víctimas de la violencia, personas que habían resistido la impunidad y el olvido y que tras la formación del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad se habían organizado y encontrado miles de fosas clandestinas con incontables cuerpos y restos humanos. El principal problema, señaló Sicilia, era que la violencia continuaba y que el país se mantenía como un campo de exterminio. La causa de esto era la falta de verdad, justicia y memoria en el país, cuya responsabilidad recaía en los gobiernos. La solución, argumentó él mismo, era adoptar programas de justicia transicional.

Si durante las masacres del 68 y del 71 la violencia tuvo (...) el rostro del Estado, las que siguieron con la política de guerra contra las drogas de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto tienen el rostro de una hidra de mil cabezas que borró la frontera entre el Estado, las empresas y el crimen (...). Esta violencia ha convertido al país en un campo de exterminio al aire libre, en un rastro humano lleno de fosas clandestinas (...).

En 2011 (...), surgió el MPJD (...). Hoy hay colectivos en todo el país con gran experiencia y propuestas claras. Sin las madres que han salido a rasgar la tierra con sus manos nunca habríamos sabido de las más de mil trescientas fosas clandestinas ni de las (...) creadas por el gobierno (...).

La justicia, la paz y la dignidad tienen que ver (...) con un proceso de justicia transicional (...); tienen que ver con los cuatro pilares de la justicia transicional que expondremos más adelante: verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición (...). Usted, señor presidente electo, le ha prometido al país una cuarta transformación. Si no se sientan las bases de una buena política de Estado en materia de justicia transicional, esa cuarta transformación será (...) imposible y nos hundiremos más en el infierno.

Por ello (...), pedimos que (...) se constituyan (...) mesas de trabajo, coordinadas por la Secretaría de Gobernación, para que (...) se construya (...) el paraguas de todo el proceso de justicia transicional que expondremos a continuación (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018).

Continuó Irinea Buendía, madre de Mariana Lima, una víctima de feminicidio. La mujer se enfocó en proponer una comisión de la verdad con profesionales nacionales e internacionales. Buendía señaló cómo varios países han implementado comisiones de la verdad para investigar y juzgar a los responsables de las violaciones graves a derechos humanos, así como para reparar a las víctimas e impulsar reformas políticas con el fin de impedir la repetición de los crímenes. En seguida, como representante del colectivo Rastreadoras del Fuerte, Mirna Nereyda —madre de Roberto Corrales, un joven desaparecido y asesinado— presentó la propuesta de un mecanismo internacional contra la impunidad. Nereyda señaló que no estaba claro si los cientos de miles de crímenes durante los gobiernos de Calderón y Peña fueron causados por la incapacidad o la complicidad gubernamental y, dado que el sistema de justicia mexicano se caracteriza por la corrupción, explicó que se requería de asistencia internacional. Después, Araceli Rodríguez —quien es participante del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y madre de Luis León, un policía federal desaparecido en 2009— destacó la importancia de fortalecer las instituciones y leyes mexicanas para atender el creciente número de víctimas en cuanto a indemnizaciones, asistencia, auxilio y protección.

Yolanda Morán, integrante del colectivo Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México y madre de Dan Jeremeel —un joven desaparecido por militares en 2008—, explicó la necesidad de hacer operativo el sistema nacional de búsqueda de personas desaparecidas que el gobierno de Peña aprobó, pero dejó en el abandono. En el mismo sentido, Araceli Salcedo —representante del colectivo Familias Desaparecidos Orizaba-Córdoba y madre de Fernanda Salcedo, mujer desaparecida en 2012— señaló que la implementación de la ley contra la desaparición promulgada por Peña había sido prácticamente nula. Ante esto, las familias de las personas desaparecidas debían estar en el centro de cualquier acción y medida adoptada por el nuevo gobierno, mismo que debía garantizar suficiente presupuesto y abrir la posibilidad de observación internacional en esta materia.

Después, Guadalupe Aguilar —representante del colectivo Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Jalisco y madre del desaparecido José Arana— se enfocó en la propuesta de un programa de protección para víctimas y testigos. Según señaló la mujer, muchos juicios fracasan porque los testigos son asesinados, algo que también ocurría entre familiares de víctimas que no cuentan con protección alguna. Ante esto, el nuevo gobierno necesitaba proteger a los familiares que estaban buscando a las personas desaparecidas; es decir, a quienes estaban haciendo lo que el Estado debía hacer. Finalmente, Lucía Díaz —representante del colectivo Solecito de Veracruz y madre del joven desaparecido Luis Lagunes— señaló que la ruta para comenzar a discutir las propuestas debía partir de establecer mesas de trabajo para discutir con las familias de las víctimas y las organizaciones profesionales los detalles de cada propuesta.

El desarrollo y la presentación de estas demandas permite observar la combinación de lo que Morrell (2015) denomina *expertise* experiencial y *expertise* profesional. Según sostiene la autora, los movimientos sociales que buscan impactar en las políticas públicas tienen mayor probabilidad de fomentar la resonancia de sus marcos cuando las personas que presentan las

demandas son, por una parte, quienes han sufrido directamente los agravios y, por otra, personas profesionales preparadas para articular propuestas con base en evidencia. Si bien en el evento se explicitó que la agenda presentada por los familiares de víctimas había sido elaborada con el apoyo de organizaciones profesionales, fueron las personas directamente agraviadas quienes realizaron la presentación frente a las autoridades del gobierno entrante. Esta forma de plantear las demandas puede ser efectiva por la legitimidad moral que tienen los familiares de las víctimas; sin embargo, la presentación de ideas muy técnicas con un lenguaje lejano a la cotidianidad de las audiencias limita el posible impacto de los marcos (Ketelaars, 2016). En este sentido, es relevante notar que luego de esta reunión los colectivos de familiares no han impulsado la agenda de justicia transicional, sino que las organizaciones aliadas han sido las encargadas de promoverla. Si bien se requiere mayor investigación, es posible que esto se trate de un problema de resonancia de los marcos.

Las exposiciones en el diálogo con AMLO tuvieron constantes interrupciones de familiares de víctimas que estaban entre el público, quienes exigían a gritos ayuda con sus casos y pronunciaban otras demandas. La futura titular de la Secretaría de Gobernación iba a responder a las propuestas presentadas, pero los gritos del público le impidieron emitir mensaje alguno. Ante esto, el presidente electo decidió utilizar el micrófono. Desde la interpretación planteada por AMLO, el problema de la violencia tenía como raíz treinta años de un modelo económico neoliberal en México. El político destacó que su gobierno trabajaría en soluciones para garantizar la justicia modificando la política económica, distribuyendo mejor el presupuesto y ofreciendo oportunidades de trabajo a los jóvenes para que no tuvieran que involucrarse en el crimen organizado. Además, aseguró que habría presupuesto para cubrir las problemáticas de las víctimas porque reduciría los sueldos de la burocracia y vendería el avión presidencial adquirido por su predecesor. De igual manera, prometió que se reuniría con los colectivos permanentemente en sus giras por el país.

Todo esto que desgraciadamente ha sucedido tiene, por supuesto, una explicación. No voy ahora a tratar el tema de fondo. Nada más [voy a] decir que la violencia (...) se desató porque desde hace (...) cuarenta años se apostó (...) a un modelo económico (...) neoliberal (...) que no es más que neoporfirismo (...). Eso fue lo que ha originado todo este dolor, toda esta violencia (...). Yo les aseguro que van a haber cambios, que no va a ser lo mismo, que no voy a fallarle al pueblo (...). Va a haber justicia (...), se va a distribuir con justicia la riqueza (...). Todos los jóvenes van a tener garantizado el derecho al estudio y el derecho al trabajo desde el primer día del próximo gobierno (...). Vamos a contar con recursos para que se atienda a las víctimas de la violencia (...) porque ya no van a haber los sueldos que hay ahora (...). Se van a terminar las pensiones millonarias a los ex presidentes y se van a vender los aviones y los helicópteros. Y ese dinero (...) va a ser para la justicia (...).

La Secretaría de Gobernación va a estar exclusivamente para que haya justicia (...). Éste va a ser un diálogo permanente (...). No soy igual que los políticos corruptos (...). Yo voy a estar, así como ahora, en reuniones con ustedes (...). Lo único que les pido es (...) que haya unidad, que se organicen (...) y que haya unidad (...). Vamos a [garantizar] que los organismos de defensa de derechos humanos (...) de otros países puedan entrar a México a ayudar (...). Vamos a buscar la forma de reconciliarnos (...). Yo sí perdono. Yo en esto sí puedo diferir con algunos (...) y les digo: olvido, no; perdón, sí (...). No están solos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018).

Como puede notarse, el presidente electo no respondió de manera directa a las demandas, sino que se limitó a compartir el discurso que durante años había planteado en sus campañas políticas. Además, la promesa de reunirse periódicamente con los colectivos sería posteriormente incumplida. Producto del diálogo, algunas organizaciones y centros de investigación convocaron a reuniones de trabajo para presentar propuestas concretas al gobierno. Los documentos fueron entregados a las autoridades, pero no hubo mayor progreso.

La estrategia de seguridad del gobierno de AMLO resultó insuficiente y, como ya se mencionó, la violencia continuó. A finales de 2019, un grupo

vinculado al crimen organizado asesinó e incineró a tres mujeres adultas y seis menores de edad de la familia de un ex participante del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. En reacción, Javier Sicilia publicó una carta personal dirigida a AMLO en la que le recriminó haber dejado a un lado la política de justicia a la que se había comprometido en 2018. El poeta señaló como problema principal que el país seguía ensangrentado y que la responsabilidad, en parte heredada, recaía en el presidente por haber abandonado la agenda a la que se comprometió. Como posible solución, Sicilia llamó a las familias de las víctimas a realizar una caminata para recordar a AMLO la urgencia de cambiar de estrategia.

Durante tu campaña (...) prometiste hacer de la verdad, la justicia y la paz la agenda de la nación. Por desgracia la dejaste a un lado (...). No se trata (...) de cuántos balazos o cuántos abrazos hay que dar para detener el horror. Las dos estrategias están equivocadas. Se trata de saber cuánto Estado se necesita para construir la justicia y la paz (...). Te aferras a tu estrategia y pides paciencia. Pero los ciudadanos que padecemos todos los días (...) las consecuencias de la violencia (...) te decimos que ya no hay tiempo (...).

Por ello voy a caminar de nuevo con lo único que tengo, mi dignidad, mi rabia y mi palabra, para decirte a ti y a los que quieran escuchar que la casa de todos sigue en llamas (...), que debemos sacudirnos la indiferencia (...) y que sólo unidos podemos hacer posible lo único que importa: la verdad, la justicia y la paz. Voy a caminar para recordarnos y recordarte (...) la imperiosa urgencia del ahora. Éste no es momento para tomar el tranquilizante del gradualismo que nos pides. Nos están matando, desapareciendo, violentando de maneras cada vez peores. Es momento de cambiar la estrategia por una a la altura de la emergencia nacional y la tragedia humanitaria que padecemos (...). ¿Caminarás rumbo al horror que tus primeros pasos han transitado o rumbo a la esperanza a la que un día nos llamaste y a la que hoy esta nación ensangrentada nos convoca? (Sicilia, 2019).

Poco después, AMLO respondió que Sicilia y él tenían diferentes “puntos de vista” y dijo que su gobierno respetaría el derecho a la protesta; “que caminen, yo caminé como dos o tres veces desde Tabasco”, comparó

(Morales y Canchola, 2019). En seguida, rechazó reunirse con quienes participarían en la caminata porque él debía “administrar” su tiempo: “¿Qué? ¿Yo voy a estar esperando aquí? La prensa conservadora fifí y nuestros adversarios dándose vuelo (...). ¿Cuántos días de notas en la prensa fifí sobre la marcha y el encuentro? (...) Da flojera eso”, respondió con una sonrisa en el rostro (*Aristegui Noticias*, 2019). Previo al inicio de la caminata, el presidente volvió a descalificar a Sicilia y a quienes se sumarían a la movilización: “No los voy a recibir yo. Los va a recibir el gabinete de seguridad para no hacer un *show*, un espectáculo (...). Tengo que cuidar la investidura presidencial” (Gobierno de México, 2020a).

Durante cuatro días de movilización, miles de personas —entre familiares de víctimas de todas las regiones del país, activistas e integrantes de organizaciones civiles— caminaron de Cuernavaca, Morelos, al Zócalo de Ciudad de México. Entre las muchas consignas, las familias que encabezaban la caminata coreaban una y otra vez que “el dolor no es un *show*” y “la justicia no es un *show*” (Ureste, 2020). Al final de la marcha, Sicilia leyó una nueva carta a AMLO en la que señaló —como lo había hecho desde 2011— que hablaba como la voz de una tribu de dolientes. El principal problema, denunció, era que México estaba en llamas, lleno de violencia, sangre, muerte, desapariciones, fosas, mentiras e impunidad. La responsabilidad recaía tanto en los criminales cuanto en las autoridades. En este sentido, si bien el poeta reconoció que el presidente heredó una realidad violenta, también señaló que se negó a adoptar la agenda de verdad, justicia y paz, y que abandonó las instituciones dedicadas a atender a las víctimas. Ante esto, la única solución, sugirió Sicilia, era adoptar la agenda de la justicia transicional como una política de máxima prioridad para la administración federal.

A pesar de mis flaquezas personales, de la posibilidad de que te niegues a recibirnos, la nobleza de esa vocación [la poesía] me ha llevado a caminar de nuevo, al lado de otras y otros, para resistir, para (...) buscar otra vez la verdad, la justicia y la paz que (...) tú y las víctimas acordamos, que olvidaste y que, en

medio de tanto horror, tanta impunidad y muerte nos debes, nos debemos y te debes, presidente (...). México (...) está plagado de crímenes atroces (...); sus caminos, sus plazas, sus recintos están tomados por seres sin alma que, con apoyo de funcionarios de Estado y empresas, corrompen, desaparecen y asesinan (...); cavan fosas siniestras, nos amenazan y exhiben sus atrocidades para inhibir nuestras reacciones vitales. Sabemos que no eres responsable de ello, presidente. Heredaste este horror de administraciones que sólo tuvieron imaginación para la violencia, la impunidad y la corrupción. Pero el hecho de que le hayas dado la espalda a la agenda de verdad, justicia y paz como prioridad de la nación (...) ha mantenido articuladas las redes de complicidad del Estado con el crimen organizado, y sus costos en dolor y muerte han sido demasiado altos (...).

Tú nos pides más tiempo para buscar la seguridad, pero no hablas de verdad ni de justicia. Después de la masacre de la familia LeBarón, que volvió a poner ante la conciencia pública la dimensión del horror y la tragedia del país, ya sólo hay tiempo para encararla con una política de Estado que (...) se base en mecanismos extraordinarios de verdad y justicia (...) como prioridad del país; (...) una política de Estado con la que (...) te comprometiste hace más de un año (...); una política de Estado que (...) debe ser asumida y promovida por ti, que lamentablemente no estás presente a causa de graves y desafortunados prejuicios hacia las víctimas y el sufrimiento del país.

Un día después de la movilización, el presidente se limitó a comentar en un par de minutos que muchas de las personas y organizaciones participantes padecían “amnesia” y que estaban “abriendo los ojos a partir de que llegamos nosotros [su partido político]. [Antes] guardaron silencio, callaron como momias” (Gobierno de México, 2020b). Con la misma línea discursiva, en lo que va de su administración, AMLO ha rechazado varias veces que el país siga enfrentando una crisis de violencia y de impunidad. Desde su razonamiento, lo anterior es imposible porque él lidera una “transformación”. Con esa base, el presidente constantemente señala que quienes critican a su partido y a su gobierno son “adversarios” que buscan el regreso de los partidos políticos a los que él retiró de posiciones de poder. Esta polarización simplista, junto a otras características de su discurso,

permiten identificar a AMLO como un líder populista, y no precisamente de izquierda (Centeno, 2021; Solorio, Ortega, Romero y Guzmán, 2021). “Ya no hay masacres”, “yo tengo otros datos” y “ya no hay impunidad” son las respuestas que el presidente usualmente da ante los señalamientos sobre los indicadores de inseguridad (Gobierno de México, 2021b, 2022a). Estas negaciones presidenciales en torno a la violencia han incluso descalificado las observaciones de organizaciones multilaterales. Por ejemplo, en abril de 2022, el Comité contra la Desaparición Forzada perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas publicó un informe en el que concluyó que la impunidad frente a este crimen era casi total en México y que las autoridades eran responsables de graves violaciones a los derechos humanos (High Commissioner for Human Rights, 2022). AMLO desestimó las recomendaciones y aseguró que “ellos [la Organización de las Naciones Unidas] no tienen (...) toda la información, no están actuando con apego a la verdad”, y que “no vieron los abusos que se cometían durante el periodo neoliberal. Hay que ponerlos al tanto [de] que ya es otra realidad y ningún organismo internacional va a ponernos en el banquillo de los acusados” (Gobierno de México, 2022b).

Ante esta negación sistemática de la crisis, los marcos promovidos por los movimientos sociales liderados por familiares de víctimas permiten representar en la discusión pública a las colectividades agraviadas que quedan fuera del optimista discurso presidencial. Además, mediante la presentación de sus diagnósticos, pronósticos y motivaciones, estos actores contenciosos exigen una rendición de cuentas más transparente que no se limite a la defensa partidista del proyecto electoral del presidente.

## REPERTORIO CONTENCIOSO

En el contexto del incumplimiento de la promesa de reunirse con los familiares de las víctimas permanentemente en sus giras, múltiples colectivos y organizaciones han realizado protestas durante las visitas del

presidente a varias regiones del país. Sólo por mencionar algunos ejemplos, hay registros de movilizaciones en Baja California Sur, Veracruz, Jalisco, Tamaulipas, Quintana Roo y Guerrero (*Animal Político*, 2020; Campos, 2022; *El Sol de Chilpancingo*, 2021; *El Universal*, 2021; *La Jornada*, 2021; *MVS Noticias*, 2020). Además de estas acciones, los colectivos han realizado otros eventos de protesta relevantes frente a las oficinas presidenciales mientras AMLO ofrece su discurso diario. Me enfoco en cuatro ejemplos.

Primero, en junio de 2020, treinta representantes de varios colectivos de diferentes regiones montaron un plantón afuera de Palacio Nacional para protestar por los recortes presupuestales a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y para exigir la renuncia de su titular (Gerth, 2020). La acción duró poco menos de un mes y terminó por motivos de salud de las personas participantes. La funcionaria renunció y aseguró que nunca contó con el apoyo del gobierno federal, pero los colectivos consideraron esto una victoria de su protesta (Velázquez, 2020). Segundo, el 10 de mayo de 2021, AMLO organizó un espectáculo musical al interior de Palacio Nacional como festejo por el Día de las Madres. Afuera del recinto, un grupo de madres de personas desaparecidas hizo una manifestación para exigir una reunión con el presidente para hablar sobre las reformas a la Fiscalía General de la República que impedían la participación de las víctimas en los procesos de investigación. Cuando terminó el festival presidencial, un grupo de funcionarias salió a recibir las peticiones de las mujeres (*Animal Político*, 2021a). Tercero, para conmemorar el Día Internacional Contra la Desaparición Forzada en 2021, representantes de varios colectivos utilizaron mantas y prendas de sus familiares desaparecidos para montar el mensaje “+90,000 ¿dónde están?” junto a las oficinas del presidente (*Animal Político*, 2021b). Cuarto, en diciembre de 2021, integrantes de un colectivo de Guanajuato simularon una fosa clandestina afuera de Palacio Nacional. Con la consigna: “Si Andrés Manuel no va a las fosas, las fosas van a él”, un camión de carga dejó toneladas de tierra junto a la puerta del recinto. Después, las y los participantes usaron el material para cubrir prendas y

fotografías de sus seres queridos. Con palas y picos, en seguida comenzaron a escarbar y dejaron ver mensajes como: “No venimos a atacar a un ídolo, venimos a exigirle a un presidente”. Personal de limpieza del gobierno de Ciudad de México —también bajo el control del partido del presidente— recogió la tierra luego de unas horas, pero AMLO no atendió a las participantes de la movilización (*Animal Político*, 2021c).

En el mismo sentido, los colectivos han continuado con la realización de brigadas de búsqueda en prácticamente todo el país. Estas acciones han permitido encontrar múltiples fosas con incontables cuerpos y restos humanos. Otras autoras han analizado diversas dimensiones de las brigadas de búsqueda (Iliná, 2020; Robledo-Silvestre, 2019). Para fines de este trabajo, es importante destacar que las brigadas de búsqueda son una forma de política contenciosa con la que los familiares de víctimas enfrentan tanto a criminales cuanto a autoridades.

Los movimientos sociales suelen hacer representaciones dramáticas con el objetivo de apelar a emociones y principios morales, redefinir problemas y despertar el interés de varias audiencias mientras, a su vez, limitan la capacidad de los gobiernos para controlarlos (Cadena-Roa, 2002). Es decir, las acciones de protesta son proyectos racionales para la creación de significado y la acción política (Nelson y King, 2020), lo mismo que apariciones públicas cargadas de emociones (Eyerman, 2005). Como ha ocurrido en otros casos (Cadena-Roa y Puga, 2021), las acciones del repertorio contencioso de los movimientos sociales liderados por familiares de víctimas de la violencia funcionan para reiterar sus posiciones y demandas al gobierno y alcanzar públicos más amplios que pueden sentir algún tipo de identificación con su causa. Acciones como las descritas en esta sección complementan los marcos comunicados verbalmente y permiten a los familiares de las víctimas evidenciar la problemática que siguen enfrentando, a pesar de las negaciones oficiales en torno a la crisis. Al irrumpir en el espacio público y, especialmente, al realizar acciones en las proximidades del lugar en el que el presidente pregona diario sus mensajes,

estos actores contenciosos no sólo permiten representar políticamente a las colectividades agraviadas, sino que contrastan la comodidad desde la que las autoridades niegan la crisis con la realidad enfrentada diariamente por las familias que buscan a sus seres queridos.

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

La participación social es clave para detener las etapas tempranas de la erosión democrática (Boese, Edgell, Hellmeier, Maerz y Lindberg, 2021; Lührmann, 2021). Las movilizaciones pueden servir como canales de concientización sobre la importancia de la pluralidad democrática y reforzar valores y visiones que sirvan de contrapeso a las posturas más divisorias (Lührmann, 2021). Además, debe considerarse que los posicionamientos, las demandas y las acciones de los movimientos sociales influyen en la construcción de las discusiones públicas y en la percepción de los problemas nacionales (Hewitt y McCammon, 2004; Williams, 1995). Si bien la literatura sobre resiliencia de la democracia reconoce la importancia de la protesta, su discusión sobre los movimientos sociales ha sido superficial en comparación con el análisis de otros elementos. Este capítulo ayuda a llenar ese vacío. A partir de la evidencia presentada en el texto, sostengo que los movimientos sociales liderados por familiares de víctimas de la violencia en México son actualmente actores fundamentales en la promoción de la resiliencia democrática porque, por una parte, expanden los canales de participación y representación política más allá de la narrativa partidista que busca imponer el presidente y, por otra, exigen al gobierno rendir cuentas sobre sus fallas en garantizar la seguridad y la justicia.

A pesar del maniqueísmo del discurso presidencial con el que se presenta como “adversario” a cualquier persona o grupo que emita una crítica contra el partido en el poder, las demandas y los valores reivindicados por los familiares de las víctimas trascienden la narrativa oficial y evidencian la poca efectividad de las políticas impulsadas por

AMLO. Sin duda, dos de los mayores problemas que enfrenta el país siguen siendo la violencia y la impunidad. Quienes sufren directamente las consecuencias de la crisis no deben quedar fuera de la toma de decisiones y la respuesta oficial a sus demandas no puede continuar basándose en negaciones que buscan defender un proyecto partidista —con resultados negativos— frente a la competencia electoral. En este sentido, tradicionalmente la relación entre los partidos mexicanos identificados con la izquierda y los movimientos y las organizaciones sociales se ha caracterizado por el clientelismo y las redes de patronazgo que intercambian movilizaciones de apoyo por un trato privilegiado (Gordon, 2013; Haber, 2013). Estas dinámicas clientelares no son tan sencillamente reproducibles entre los familiares de las víctimas ni sus organizaciones. Garantizar el acceso grupal a recursos desde el gobierno puede ser una forma efectiva de cooptación; sin embargo, esto no puede hacerse cuando se trata de garantizar el acceso a la justicia, la verdad y la reparación integral del daño, mucho menos puede establecerse un compromiso de tipo clientelar para la presentación con vida de las personas desaparecidas.

Como argumenta Della Porta (2013), la democracia no sólo involucra una forma de contar votos, sino también las condiciones en las que se construyen las preferencias de una sociedad mediante diálogos incluyentes y abiertos en los que las personas —más allá de los partidos— puedan identificar problemas y proponer posibles soluciones. Así, “las decisiones son democráticas no tanto cuando cuentan con el apoyo de la mayoría, sino cuando las opiniones se forman mediante un proceso deliberativo en el que las razones se intercambian libremente” (Della Porta, 2020: 4). De esta manera, considero que para impulsar la resiliencia de la democracia en países con transiciones malogradas es fundamental apuntar hacia un modelo que trascienda el carácter liberal y apunte hacia un perfil deliberativo y participativo. Los movimientos sociales pueden impulsar la formación de relaciones en las que la participación se dé en condiciones que faciliten la comunicación y el debate, espacios en los que la participación sea

un vehículo para redistribuir el poder político concentrado por el Poder Ejecutivo.

Frente a gobiernos populistas que han acelerado procesos de erosión democrática en otros contextos, diversos movimientos sociales se han aliado para enfrentar los ataques provenientes desde la oficina presidencial (Meyer y Tarrow, 2018). En ese sentido, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (2022) ha hecho llamados a los movimientos sociales de mujeres y de pueblos originarios —“pilares de la dignidad y la resistencia”— para articular acciones junto con los familiares de las víctimas e impulsar una democracia “desde abajo” que el Estado y los partidos se han negado a promover. Espero que, además de su utilidad para el avance teórico, estas páginas sirvan como un llamado a la alianza de los movimientos sociales que el presidente mexicano ha desacreditado constantemente. La articulación entre estos actores colectivos es imprescindible no sólo para la resiliencia democrática, sino para avanzar también hacia una democracia participativa y deliberativa.

## REFERENCIAS

Amenta, Edwin, Neal Caren y Sheera Olasky (2005). “Age for leisure?

Political mediation and the impact of the Pension Movement on U.S. Old-Age Policy”. *American Sociological Review* 70 (3): 516-538.

*Animal Político* (2020). “Familiares de desaparecidos reclaman a AMLO; ‘solo atiendes a la mamá del *Chapo*, le gritó una mujer”, 15 de junio [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3DS3JtG>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).

*Animal Político* (2021a). “Familias de desaparecidos protestan en Palacio Nacional, dentro AMLO festeja Día de las Madres”, 10 de mayo [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3U0hPiq>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).

- Animal Político* (2021b). “Familiares de desaparecidos piden a AMLO audiencia con nuevo secretario de Gobernación”, 30 de agosto [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3Ucg4ih>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Animal Político* (2021c). “Si Andrés Manuel no va a las fosas, las fosas van a él, familiares de desaparecidos protestan en Palacio Nacional”, 13 de diciembre [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3sNz7TF>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Aristegui Noticias* (2019). “A Sicilia lo pueden recibir en Segob, tengo que administrar mi tiempo...”, 18 de noviembre [en línea]. Disponible en <[https://www.youtube.com/watch?v=\\_qe2Zn9jgmg](https://www.youtube.com/watch?v=_qe2Zn9jgmg)> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Atuesta, Laura, Oscar S. Siordia y Alejandro Madrazo Lajous (2016). *La “guerra contra las drogas” en México: registros (oficiales) de eventos durante el periodo de diciembre 2006 a noviembre 2011* [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3h1smeD>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Bermeo, Nancy (2016). “On democratic backsliding”. *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.
- Boese, Vanessa A., Amanda B. Edgell, Sebastian Hellmeier, Seraphine F. Maerz y Staffan I. Lindberg (2021). “How democracies prevail: Democratic resilience as a two-stage process”. *Democratization* 28 (5): 885-907.
- Cadena-Roa, Jorge (2002). “Strategic framing, emotions, and Superbarrio - Mexico City’s masked crusader”. *Mobilization* 7 (2): 201-216.
- Cadena-Roa, Jorge (2019). “¿En qué momento se malogró la democratización de México?” En *El malestar con la representación en México*, coordinado por Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva, 123-162. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Ficticia.

- Cadena-Roa, Jorge, y Miguel Armando López Leyva (2019). “Introducción: problemas actuales de la representación social y política en la democracia mexicana”. En *El malestar con la representación en México*, editado por Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva, 21-52. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Ficticia.
- Cadena-Roa, Jorge, y Cristina Puga (2021). “Protest and performativity”. En *The Oxford Handbook of Politics and Performance*, editado por Shirin Rai, Milija Gluhovic, Silvija Jestrovic y Michael Saward, 100-116. Nueva York: Oxford University Press.
- Campos, Luciano (2022). “Esperan a AMLO para denunciar ejecuciones y desapariciones a manos del ejército”, 19 de febrero [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3zDSOkL>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Centeno, Ramón I. (2021). “López Obrador o la izquierda que no es”. *Foro Internacional* 61 (1): 163-207.
- Comisión Nacional de Búsqueda (2022). “Personas desaparecidas y no localizadas por año” [en línea]. Disponible en <<https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Sociodemografico>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018). “Segundo diálogo por la paz, la verdad y la justicia” [en línea]. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=3UntSyNtb8Q>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Dahl, Robert (2000). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Davies, Thomas, Holly Eva Ryan y Alejandro Milcíades Peña (2016). “Protest, social movements and global democracy since 2011: New perspectives”. *Research in Social Movements, Conflicts and Change* 39: 1-29.

- Díez García, Rubén, y Enrique Laraña (2017). *Democracia, dignidad y movimientos sociales. El surgimiento de la cultura cívica y la irrupción de los indignados en la vida pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Doherty, Brian, y Graeme Hayes (2019). “Tactics and strategic action”. En *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements*, editado por David Snow, Sarah Soule, Hanspeter Kriesi y Holly McCammon, 271-288. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Donoso, Sofia (2016). “When social movements become a democratizing force: The political impact of the student movement in Chile”. *Research in Social Movements, Conflicts and Change* 39: 167-196.
- El Sol de Chilpancingo* (2021). “Reciben a AMLO con diversas protestas en su primer día de gira en Chilapa y Chilpancingo”, 17 de julio [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3sNJtCd>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- El Universal* (2021). “Familiares de desaparecidos en Baja California Sur reclaman indiferencia de AMLO”, 20 de febrero [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3fuoH8r>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Eyerman, Ron (2005). “How social movements move: Emotions and social movements”. En *Emotions and Social Movements*, editado por Helena Flam y Debra King, 41-56. Londres/Nueva York: Routledge.
- Gallo-Gómez, Juan Camilo, y Pedro Alejandro Jurado-Castaño (2020). “Movilizando el demos en la crisis. Populismo y movimientos sociales en la época de la pospolítica”. *Revista de Estudios Sociales* (74): 58-70.
- Gamson, William, y David Meyer (1996). “Framing political opportunity”. En *Comparative Perspectives on Social Movements*, editado por Doug McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 275-290. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerth, Sonia (2020). “Por recorte a CEAV, familiares de víctimas instalan plantón frente a Palacio Nacional”. *CIMAC Noticias*, 5 de junio [en

línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3NqJEha>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).

Gillan, Kevin (2020). "Social movements, protest, and practices of social change". En *The Wiley Blackwell Companion to Sociology* (2<sup>a</sup> ed.), editado por George Ritzer y Wendy Wiedenhof Murphy, 301-318. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

Giugni, Marco (1999). "Introduction. How social movements matter: Past research, present problems, future developments". En *How Social Movements Matter*, editado por Marco Giugni, Doug McAdam y Charles Tilly, xiii-xxxiii. Minneapolis/Londres: University of Minnesota Press.

Gobierno de México (2020a). #ConferenciaPresidente | Lunes 20 de enero de 2020 [en línea]. Disponible en <[https://www.youtube.com/watch?v=T8xPpbHBb\\_o](https://www.youtube.com/watch?v=T8xPpbHBb_o)> (consulta: 1 de septiembre de 2022).

Gobierno de México (2020b). #ConferenciaPresidente | Lunes 27 de enero de 2020 [en línea]. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=3JwkFVq491s>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).

Gobierno de México (2021a). #ConferenciaPresidente | Jueves 25 de febrero de 2021 [en línea]. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=AdbHOORXlBc>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).

Gobierno de México (2021b). #ConferenciaPresidente | Lunes 5 de julio de 2021 [en línea]. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=m5IKxhz-xq4>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).

Gobierno de México (2022a). #ConferenciaPresidente, desde Hidalgo | Jueves 3 de febrero de 2022 [en línea]. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=anV746KAx9A>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).

Gobierno de México (2022b). #ConferenciaPresidente, desde Hidalgo | Miércoles 13 de abril de 2022 [en línea]. Disponible en

- <https://www.youtube.com/watch?v=hC2x0bWwd0Y> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Gordillo-García, Johan (2022). “‘You have to do everything in your power so that this does not happen to anyone else’. Contention dynamics against the Mexican war on drugs and crime: A case study of the Movement for Peace with Justice and Dignity”. Tesis de doctorado en sociología. Escocia, Reino Unido: The University of Edinburgh.
- Gordon, Sara (2013). “La relación del PRD con las organizaciones de movimiento social”. En *El PRD. Orígenes, itinerario, retos*, editado por Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva, 197-216. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Ficticia.
- Guasti, Petra (2020). “Populism in power and democracy: Democratic decay and resilience in the Czech Republic (2013-2020)”. *Politics and Governance* 8 (4): 473-484.
- Haber, Paul (2013). “Las relaciones entre movimientos sociales y partidos políticos en México”. En *El PRD. Orígenes, itinerario, retos*, editado por Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva, 41-58. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Ficticia.
- High Commissioner for Human Rights (HCHR) (2022). Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su Visita a México al Amparo del Artículo 33 de la Convención [en línea]. Disponible en <https://bit.ly/3FADoS9> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Hewitt, Lyndi, y Holly McCammon (2004). “Explaining suffrage mobilization: Balance, neutralization, and range in collective action frames, 1892-1919”. *Mobilization* 9 (2): 149-166.
- Holdo, Markus (2019). “Cooptation and non-cooptation: Elite strategies in response to social protest”. *Social Movement Studies* 18 (4): 444-462.

- Iliná, Nadejda (2020). “‘¡Tu madre está en la lucha!’ La dimensión de género en la búsqueda de desaparecidos en Nuevo León, México”. *Íconos* 67: 119-136.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2022). Estadísticas de Mortalidad [en línea]. Disponible en <<https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Johnston, Hank (2002). “Verification and proof in frame analysis”. En *Methods of Social Movement Research*, editado por Bert Klandermans y Suzanne Staggenborg, 62-91. Minneapolis/Londres: University of Minnesota Press.
- Johnston, Hank (2005). “Comparative frame analysis”. En *Frames of Protest: Social Movements and the Framing Perspective*, editado por Hank Johnston y John Noakes, 237-260. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Johnston, Hank, y Eitan Alimi (2013). “A methodology analyzing for frame dynamics: The grammar of keying battles in Palestinian nationalism”. *Mobilization* 18 (4): 453-474.
- Ketelaars, Pauline (2016). “What strikes the responsive chord? The effects of framing qualities on frame resonance among protest participants”. *Mobilization* 21 (3): 341-360.
- La Jornada* (2021). “Familiares de desaparecidos en Q Roo piden apoyo a López Obrador”, 17 de noviembre [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3UebFL9>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Laebens, Melis, y Anna Lührmann (2021). “What halts democratic erosion? The changing role of accountability”. *Democratization* 28 (5): 908-928.
- López Leyva, Miguel Armando (2019). “De ‘si no pueden, renuncien’ a ‘estamos hasta la madre’: los síntomas sociales de la desafección política en México”. En *El malestar con la representación en México*, editado por Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva, 163-

190. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Ficticia.
- Lührmann, Anna (2021). “Disrupting the autocratization sequence: Towards democratic resilience”. *Democratization* 28 (5): 1017-1039.
- Lührmann, Anna, y Staffan I. Lindberg (2019). “A third wave of autocratization is here: What is new about it?” *Democratization* 26 (7): 1095–1113.
- Lührmann, Anna, Kyle Marquardt y Valeriya Mechkova (2020). “Constraining governments: New indices of vertical, horizontal, and diagonal accountability”. *American Political Science Review* 114 (3): 811-820.
- Melucci, Alberto (1992). “Liberation or meaning? Social movements, culture and democracy”. *Development and Change* 13 (3): 43-77.
- Melucci, Alberto (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Merkel, Wolfgang, y Anna Lührmann (2021). “Resilience of democracies: Responses to illiberal and authoritarian challenges”. *Democratization* 28 (5): 869-884.
- Meyer, David, y Sidney Tarrow (2018). *The Resistance: The Dawn of the Anti-Trump Opposition Movement*. Nueva York: Oxford University Press.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro, Alejandra Pérez Torres y Ligia Tavera Fenollosa (2014). “Protesta social, política deliberativa y democracia: Un análisis de los ‘Diálogos por la Paz’ en México”. *Revista de Ciencia Política* 34 (3): 623-643.
- Morales, Alberto, y Alejandra Canchola (2019). “AMLO descarta reunirse con Sicilia; ‘da flojera eso’, dice”. *El Universal*, 18 de noviembre [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3TUMrBV>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).

- Morrell, Erica (2015). "Unpacking frame resonance: Professional and experiential expertise in intellectual property rights contention". *Mobilization* 20 (3): 361-378.
- Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (2022). "Discurso a 11 años del surgimiento del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad", 28 de marzo [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3sQdbYo>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- MVS Noticias (2020). "Protesta de madres de desaparecidos enmarca visita de AMLO a Guadalajara", 13 de septiembre [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3NrZQir>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Nelson, Laura, y Brayden King (2020). "The meaning of action: Linking goal orientations, tactics, and strategies in the environmental movement". *Mobilization* 25 (3): 315-338.
- Olvera, Alberto (2016). "La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61 (226): 279-295.
- Otero, Gerardo (2006). "Forjando democracia: formación político-cultural y vinculaciones desde abajo". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (26): 131-146.
- Petersen, Germán, y Fernanda Somuano (2021). "Mexican democratization? Pandemic, hyper-presidentialism and attempts to rebuild a dominant party system". *Revista de Ciencia Política* 41 (2): 353-376.
- Porta, Donatella della (1999). "Protest, protesters, and protest policing: Public discourses in Italy and Germany from the 1960s to the 1980s". En *How Social Movements Matter*, editado por Marco Giugni, Doug McAdam y Charles Tilly, 66-96. Minneapolis/Londres: University of Minnesota Press.
- Porta, Donatella della (2013). *Can Democracy Be Saved? Participation, Deliberation and Social Movements*. Cambridge/Malden: Polity.

- Porta, Donatella della (2020). *How Social Movements Can Save Democracy: Democratic Innovations from Below*. Cambridge/Medford: Polity.
- Robledo-Silvestre, Carolina (2019). “Peinar la historia a contrapelo: reflexiones en torno a la búsqueda y exhumación de fosas comunes en México”. *Encartes 2* (3): 13-42.
- Rucht, Dieter (2004). “Movement allies, adversaries, and third parties”. En *The Blackwell Companion to Social Movements*, editado por David Snow, Sarah Soule y Hanspeter Kriesi, 197-216. Malden, MA: Blackwell.
- Sánchez-Talanquer, Mariano, y Kenneth Greene (2021). “Is Mexico falling into the authoritarian trap?” *Journal of Democracy* 32 (4): 56-71.
- Sicilia, Javier (2019). “Tercera carta abierta a Andrés Manuel López Obrador” [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3DsDAQO>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Silva-Londoño, Diana (2017). “Juárez no es cuartel, fuera ejército de él. Jóvenes contra la militarización y la violencia en Ciudad Juárez”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 16 (1): 285-296.
- Snow, David, y Robert Benford (1988). “Ideology, frame resonance, and participant mobilization”. En *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*, editado por Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi y Sidney G. Tarrow, 197-217. Greenwich: JAI Press.
- Snow, David, Rens Vliegthart y Pauline Ketelaars (2019). “The framing perspective on social movements: Its conceptual roots and architecture”. En *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements*, editado por David Snow, Sarah Soule, Hanspeter Kriesi y Holly McCammon, 392-410. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Snow, David, E. Burke Rochford, Steven Worden y Robert Benford (1986). “Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation”. *American Sociological Review* 51 (4): 464-481.

- Solorio, Israel, Joel Ortega, Raúl Romero y Jorge Guzmán (2021). “AMLO’s populism in Mexico and the framing of the extractivist agenda: the construction of the hegemony of the people without the indigenous voices”. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 15 (2): 249-273.
- Somer, Murat, Jennifer McCoy y Russell Luke (2021). “Pernicious polarization, autocratization and opposition strategies”. *Democratization* 28 (5): 929-948.
- Staggenborg, Suzanne (1998). “Social movement communities and cycles of protest: The emergence and maintenance of a local women’s movement”. *Social Problems* 45 (2): 180-204.
- Tarrow, Sidney G. (2011). *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney G., y Charles Tilly (2009). “Contentious politics and social movements”. En *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, editado por Carles Boix y Susan Stokes, 436-460. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, Verta, y Nella van Dyke (2004). “‘Get up, stand up’: Tactical repertoires of social movements”. En *The Blackwell Companion to Social Movements*, editado por David Snow, Sarah Soule y Hanspeter Kriesi, 262-293. Malden, MA: Blackwell.
- Tilly, Charles (1978). *From Mobilization to Revolution*. Reading: Addison-Wesley Pub.
- Tilly, Charles (2003). “When do (and don’t) social movements promote democratization?” En *Social Movements and Democracy*, editado por Pedro Ibarra, 21-46. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Tilly, Charles, y Lesley Wood (2012). *Social Movements, 1768-2012*. Nueva York: Routledge.
- Tirado, Ricardo (2019). “La política del sacrificio: Símbolos y mitos en el MPJD de Javier Sicilia”. *Cultura y Representaciones Sociales* 13 (16): 161-196.

- Tomini, Luca, y Claudius Wagemann (2018). “Varieties of contemporary democratic breakdown and regression: A comparative analysis”. *European Journal of Political Research* 57 (3): 687-716.
- Treviño-Rangel, Javier (2018). “‘Ésta no es la situación real del país’: El discurso oficial ante violaciones graves de derechos humanos en la guerra contra las drogas”. En *Las violencias. En busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*, editado por Laura Atuesta y Alejandro Madrazo Lajous, 183-210. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Tronco, José del, y Alejandro Monsiváis-Carrillo (2020). “La erosión de la democracia”. *Revista de Estudios Sociales* (74): 2-11.
- Ureste, Manu (2020). “‘El dolor no es un show’: Caminata por la Paz llega a CDMX”. *Animal Político*, 24 de enero [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3Dlt0La>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Velázquez, César (2020). “Familiares de desaparecidos retiran plantón de Zócalo de CDMX”. *Milenio*, 1 de julio [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3SQINZz>> (consulta: 1 de septiembre de 2022).
- Waldner, David, y Ellen Lust (2018). “Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding”. *Annual Review of Political Science* 21 (1): 93-113.
- Williams, Rhys (1995). “Constructing the public good: Social movements and cultural resources”. *Social Problems* 42 (1): 124-144.
- Zuo, Jiping, y Robert Benford (1995). “Mobilization processes and the 1989 Chinese democracy movement”. *The Sociological Quarterly* 36 (1): 131-156.

## [Notas]

---

- [1] Comprendo los movimientos sociales a partir de las definiciones de William Gamson y David Meyer (1996) y de Kevin Gillan (2020): actores colectivos compuestos por individuos, organizaciones y redes informales que se coordinan voluntariamente para, mediante formas extrainstitucionales de acción, plantear un desafío sostenido y consciente a los sistemas de poder establecidos por las autoridades y los códigos culturales.
- [2] Como excepción, véase Gallo-Gómez y Jurado-Castaño (2020).
- [3] El video completo del evento se puede ver en Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018). Para facilitar la lectura, omito referencias a los minutos y segundos de las intervenciones.

# CONCLUSIONES

# El riesgo de la autocratización en México

Miguel Armando López Leyva

---

[ [Regresar al contenido](#) ]

En política, crear algo que funcione es muy difícil, pero destruirlo es muy fácil... Es el problema de la democracia: en cuanto la das por hecha, ya estás poniéndola en peligro.

Javier Cercas, *Independencia*.

La democracia pasa por tiempos difíciles. No es una afirmación que revele algo nuevo, pero es sintomático que los problemas que la han aquejado por más de una década, o más, se agudicen y no parezcan encontrar vías de solución. En el texto en que anuncia su retiro como coeditor de *Journal of Democracy*, Larry Diamond (2022) hace una especie de “corte de caja” de sus 32 años en esa influyente revista. Reconoce el esperanzador contexto de sus primeros años, un periodo en el que las democracias liberales parecían dominar, pues “una clara mayoría de países en el mundo se habían convertido en democracias” (Diamond, 2022: 164). A diferencia de ese prometedor pasado inmediato, el panorama de este momento no luce igual; si bien el autor ya había advertido desde años atrás el inicio de una “recesión democrática”, lo que se experimenta hoy es “la más ominosa fase” de esa recesión.

Ésta es sólo una de las versiones que apuntan a la condición negativa de las democracias en el orbe, importante por provenir de una de las publicaciones más relevantes en la discusión académica de la “tercera ola” democratizadora. Una revisión a cualquiera de los reportes actuales sobre el estado mundial de la democracia aportará un escenario consistentemente

similar: un declive generalizado de las democracias y la persistencia de una tendencia autocratizante. Por ejemplo, el más reciente informe de *International IDEA* (2021) indica que en la actualidad muchos países, incluyendo democracias establecidas, padecen procesos de erosión democrática, entendida como el “declive en la calidad democrática”, o de regresiones democráticas (*democratic backsliding*), una forma más severa y deliberada de erosión (aunque se reconoce que también se han expresado formas importantes de resiliencia democrática). El reporte de *Varieties of Democracy (V-Dem, 2022)* encuentra no sólo la erosión de aspectos fundamentales de la democracia con los ataques a las instituciones encargadas de administrar los procesos electorales y los poderes Legislativo y Judicial, sino un incremento sin precedente de golpes de Estado.

En este contexto, autores como Munck y Luna (2022) resaltan lo valioso de la ola democratizadora de los años ochenta y noventa en América Latina, que dio pie a un nuevo periodo en su historia, una “era democrática” la caracterizan: como nunca, el cambio de gobernantes mediante el voto ha sido la norma. Los estándares democráticos se mantienen desde finales del siglo pasado en la mayoría de los países y los logros alcanzados son “reales y sin precedentes”. Empero, este reconocimiento no los conduce a omitir una serie de problemas que persisten y afectan la calidad de los regímenes, tanto en el ámbito electoral como en el ejercicio del gobierno, y si se miran con cuidado pueden ser considerados fuente de las erosiones señaladas, como el uso abusivo del poder por parte de los gobernantes para perpetuarse en los cargos para los que fueron electos.

Pensando en el arco temporal de la democratización que se ve reflejada en los diagnósticos previos, la evaluación sobre México nos conduce por senderos similares: pasamos de las grandes esperanzas fincadas en el régimen instaurado a su desempeño real y deficitario. Durante los primeros años de este siglo se generó la expectativa de que la alternancia en el poder presidencial (2000) daría buenos frutos y sería el comienzo de una historia democrática real, no ficticia (como la del pasado autoritario). En aquel

tiempo, las discusiones se concentraron en la consolidación del régimen — sus posibilidades de realización efectiva en términos de la capacidad para mantenerse y “solidificar sus estructuras”—, para pasar unos años después a plantear cuál era la calidad de ese régimen, construido no sin obstáculos. Progresivamente, al pasar la segunda década, los déficits fueron haciéndose mayores, o quizás fue haciéndose evidente la falta de atención que se les prestaba, al grado que nuestra democracia se agrupó entre las de los países de toda la región que recibían críticas severas e insatisfacciones recurrentes. El “malestar” se hizo patente con mucha fuerza en distintos ámbitos de nuestra vida pública.

En esta línea de argumentación acerca de nuestro avance en los primeros 18 años de la democracia, en cuanto a las dinámicas que se estaban gestando, advertimos una distinción clave que hoy permite aproximarnos al lugar donde estamos:

Si bien es cierto que el régimen político mexicano es democrático, gracias a los sustanciales avances en el ámbito de los procedimientos electorales, en los que se definen los mecanismos para *el acceso al poder* en todos los niveles, no lo es menos que la democracia es incipiente y se encuentra a prueba, principalmente porque tales reglas conforman solamente una parte del edificio institucional democrático y, por lo tanto, son insuficientes para asegurar su supervivencia. Esto significa que hace falta poner atención en los procedimientos institucionales establecidos para *el ejercicio del poder*, que actualmente se mantienen con pocas modificaciones, lo cual, además de traducirse en problemas de eficacia en las acciones de gobierno, ha impedido que se definan propiamente los marcos para juzgar la validez y la aceptación de esas acciones (Labastida Martín del Campo, Castaños y López Leyva, 2007: 271).

El reto que se apreciaba en los primeros años de nuestra democracia era atender los vacíos o desacoplamientos en las reglas de ejercicio del poder, y por eso asumíamos la perspectiva de una “consolidación lenta e incierta”. Pero es importante detenerse en el diagnóstico sobre lo que había cambiado para bien y lo que faltaba por cambiar: en el primer caso, dábamos cuenta

del fin del “presidencialismo autoritario” y el comienzo de una era en la que la figura central, el presidente, tenía que adecuarse al contexto democrático, porque había quedado claramente definida la separación y el equilibrio de poderes; en el segundo caso, apuntábamos el déficit de institucionalización de los partidos políticos, a los que hoy se les adjetiva “de la transición”, y el papel negativo de los liderazgos cuando “concentran’ la representación popular fuera de los cauces institucionales” (Labastida Martín del Campo, Castaños y López Leyva, 2007: 272). A la luz de lo que en este libro se analiza y discute, lo primero fue una apreciación optimista, pues en estos tiempos el presidencialismo da muestras de un vigor inusitado, y lo segundo fue una seria advertencia de las carencias de la representación partidista que podían tener consecuencias negativas, pues un liderazgo populista ha cuestionado seriamente a las instituciones del país.

Años más tarde nos concentramos en este último tema, incentivados por el enrarecido clima político que se advertía a mediados de la década pasada, reflejado en el declive tortuoso del segundo gobierno de la alternancia (2012). Reconocíamos que el régimen político mexicano seguía siendo democrático, pero tenía serias deficiencias, como las violaciones a los derechos humanos o la limitación en el ejercicio de otros derechos en algunas zonas del país. Y observábamos que la representación política y social enfrentaba serias limitaciones que ponían en entredicho los avances en nuestra democratización, en parte porque nuestro tránsito democrático no había marcado una ruptura clara con el pasado autoritario, por lo que estos avances se intercalaban con lastres que aún persistían (Cadena-Roa y López Leyva, 2019).

Así, la perspectiva que asumimos era que ambos tipos de representación tenían que ser observados en su conjunto y que las carencias de uno se complementaban con las del otro. Éste era un elemento indispensable para valorar la situación de la democracia mexicana, pues el malestar que ahí se expresaba la hacía vulnerable. Y apuntábamos:

La bifurcación que se abre, si no se mejora la representación social y política en el marco de la democracia mexicana, distribuye el devenir hacia ese par de variantes del autoritarismo: la antipolítica, que desacredita la política institucional, o el populismo, que polariza y tensa a nombre del “pueblo”. Los demócratas deberían ocuparse de mejorar y ampliar la representación social y política para evitar esa bifurcación y acercar las condiciones en las que los representantes sean obligados a rendir cuentas (a que sean responsables de sus acciones y omisiones) y atender las demandas ciudadanas (a que sean responsivos) (Cadena-Roa y López Leyva, 2019: 51).

El desafío en ese momento no era el mismo de años atrás, aunque sin duda era una derivación directa y preocupante: atender el desfase entre la representación institucional y la contenciosa, dos vías de la política que contribuyen a la expresión de las preferencias ciudadanas y a generar válvulas de escape ante presiones y reclamos sociales de distinta índole. La democracia se había asentado en el país y permitía la rotación en los cargos públicos de manera continuada y regular y sin mayores impugnaciones (salvo en los comicios de 2006), pero no había logrado que los canales de representación funcionaran eficazmente y posibilitaran que los gobiernos recogieran las demandas ciudadanas, que fueran garantes del bien público y el bienestar social y justificaran sus decisiones, en el entendido de que las elecciones no bastaban para controlar el desempeño de los representantes (es un peldaño, indispensable pero insuficiente de la construcción democrática). Representación, rendición de cuentas y responsividad eran la triada que se colocaba en el centro del problema por su falta de articulación virtuosa.

Si simplificáramos la cuestión a partir de lo ya expresado, podríamos decir que el problema de nuestra democracia se hallaba en el amplio espectro de las reglas para el ejercicio del poder, deficitarias y deudoras de una transición que se ocupó razonablemente de crear condiciones competitivas para los partidos y que éstos pudieran aspirar al poder en sus distintos niveles con oportunidades óptimas; sin embargo, no se ocupó —o

lo hizo en menor proporción y compromiso— de hacer efectivos los mecanismos para que estas entidades rindieran cuentas sobre su desempeño al asumir posiciones en los órganos de gobierno. En una transición largamente negociada por los partidos, los responsables naturales de estas omisiones son, desde luego, ellos. Y esta carga de responsabilidad es la que sirve de justificación para las retóricas que dan vida a la antipolítica y el populismo.

Como correlato de lo anterior, los partidos se adaptaron a la nueva condición democrática a través de la misma dinámica de cambio político que se gestó a finales de los años noventa del siglo pasado, mediante acuerdos e intercambios “entre la élite”, tal como fueron percibidos, sin que cambiaran sus formas de acercarse a sus bases electorales y así transformar sus demandas en políticas públicas razonablemente eficaces y responsivas (el Pacto por México, negociado y puesto en práctica a partir de 2012, puede ser leído con este significado; véase Sosa Hernández y López Leyva, 2019). En términos de lo que Mair (2007) observaba hace décadas en las democracias de Europa occidental, y en las más avanzadas, se produjo la desvinculación de los ciudadanos de la política, con el consecuente debilitamiento de los partidos políticos, que obviaron su papel fundamental porque “han cimentado su conexión con el Estado concediendo una prioridad creciente a su papel como organismos de gobierno en contraposición al papel de organismos de representación” (Mair, 2007: 43). Dicho de otro modo, siguiendo esta interpretación: los partidos se volcaron a gobernar, a disputarse el poder en juego y se olvidaron de representar.

El año 2018 es un punto en el ciclo de nuestro proceso político reciente que abre una etapa diferente en el país. La tercera alternancia de ese año ha prefigurado, paradójicamente, un cambio en la dirección democrática, en buena medida acicateado por los problemas no resueltos en las alternancias previas de 2000 y 2012 (atrás esquematizados). Tal como lo anuncia Alejandro Monsiváis Carrillo en este libro, hasta ese año el régimen había pasado por un periodo de transformación democrática y fue resiliente en

dos episodios durante ese lapso, pero la variación negativa que se ha observado de entonces a la fecha permite augurar que está en curso un proceso de erosión. No había ocurrido antes algo así con la intensidad y profundidad que se advierten ahora. ¿Cuáles son los elementos que constituyen este proceso? ¿En qué medida están en riesgo los avances democráticos? ¿Qué actores e instituciones son diques en contra de la erosión? Los capítulos que integran este libro dan cuenta de esto y en conjunto muestran la condición actual de nuestra débil democracia.

El factor relevante del deterioro democrático está asociado directamente al gobierno personalista del presidente de la República y al partido que lo impulsó a ese cargo, Morena. ¿Cómo se produce una aparente restitución del presidencialismo luego de 21 años, en que el Ejecutivo parecía alejarse de la todopoderosa figura de los tiempos del partido hegemónico? Fernanda Somuano aporta en este libro una explicación sobre la centralización política que dirige la atención a elementos que se vinculan estrechamente con el liderazgo, con la estructura formal de incentivos y con un conjunto de factores contextuales. Cobra relevancia, desde luego, la alianza legislativa que el Ejecutivo ha logrado articular en el Congreso de la Unión, con mayor fuerza en el primer trienio (2018-2021) que en el segundo (2021-2024), así como su indudable popularidad y un discurso polarizador que confronta todos los días. Es el partido del presidente el sostén principal de esa alianza, lo que explica la pretensión hegemónica de la coalición gobernante.

Ésos son los rasgos que caracterizan a los principales promotores de la erosión democrática: un liderazgo indisputado, un discurso y una propaganda populistas que polarizan y un partido dominante con pretensión hegemónica. Estos elementos han sido suficientes hasta ahora para producir un desgaste en el “edificio institucional democrático”, construido desde comienzos de este siglo, para poner en duda su persistencia y su propia legitimidad. No está de más señalar lo que parece obvio: este embate contra la democracia se emprende desde una noción que la niega, la que se instauró a principios del siglo, para impulsar una que está

por construirse o una que apenas se instauró (desde luego, desde 2018) y que, se dice, requiere de nuevos componentes institucionales (véase en este libro el capítulo de Fernando Castaños sobre la controversia acerca del concepto de democracia).

Es importante tener en cuenta que el rumbo que tome nuestra débil democracia en los siguientes años estará atado a la continuidad del liderazgo presidencial y su proyecto de transformación. No es lo deseable, desde un punto de vista normativo, pero es lo factible, dadas las condiciones del periodo de gobierno. Uno de los dilemas característicos de las izquierdas en México se observa también en este caso: posponer la institucionalización del partido para favorecer la fuerza del liderazgo, que requiere alineamiento y apoyo totales; cuando este liderazgo deje de gravitar de manera determinante en la organización será tarde para la tarea institucionalizadora si lo que sigue es la elección presidencial. Las preguntas que resultan de este dilema son: ¿Qué será de Morena sin el presidente actual? ¿Qué será de la izquierda sin este referente personalista, ante la ausencia de figuras igual de fuertes que lo sustituyan?

La “amenaza autoritaria” es real, si cabe decirlo así, y en esta medida han sido distintas las respuestas de las instituciones autónomas. En este libro se han abordado tres que no son homogéneas y tienen características diferentes. A la par, se puede observar la utilización de las “estrategias de control político” a las que se refiere en este libro Monsiváis Carrillo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), nos dice Silvia Inclán también en este libro, ha visto mermada su independencia y el poder de revisión constitucional que tiene entre sus atribuciones está siendo amenazado; en cuanto a los fallos que emite, uno de los aspectos que miden su independencia, encuentra que ha habido algunos a favor y otros en contra, lo cual podría revelar una estrategia premeditada (aunque al final arguye que la Corte parece haberse convertido en una “herramienta para la erosión de las instituciones democráticas”). No obstante, el Ejecutivo ha aplicado aquí una mezcla de estrategias: la cooptación y la deslegitimación

(sobre el trabajo de los ministros, en algunas ocasiones, pero también sobre el que desarrollan los jueces, en general), lo cual lo ha provisto de un control mayor del máximo tribunal respecto al que tenía al inicio de su gestión.

Leonardo Valdés Zurita se refiere en este libro al “ataque autocrático” al sistema electoral mexicano y, habría que agregar, a la pieza clave de dicho sistema, el Instituto Nacional Electoral (INE). En este asunto, como en muchos otros, los cambios que se han propuesto abrevan de “cierto pensamiento autoritario”, pues se plantean con una lógica anterior a la transición democrática, en la que el “control” es predominante, en demérito de la “legitimidad” (con argumentos relacionados con lo costoso de nuestra democracia y el supuesto sesgo de las y los integrantes del Consejo General del INE). Aunque Valdés no analiza propiamente la respuesta del órgano electoral, es sabido que la relación que tiene con el Ejecutivo es de las más tensas, por no decir conflictivas, y en buena medida eso es lo que incentiva la idea de la transformación radical del sistema. No ha sido, pues, un órgano de Estado supeditado al Ejecutivo, sino que ha estado en franca confrontación. A esta estrategia de reforma institucional la ha precedido insistentemente la deslegitimación, sin que se haya dejado de usar la cooptación —así se procedió en la renovación en 2020 de cuatro consejeros y consejeras—, sin obtener los resultados esperados.

Sin la misma intensidad vista con el INE, las instituciones de transparencia han estado en la mira del Ejecutivo. Como lo ha mostrado Fernando Nieto en este libro, los ataques han provenido del presidente, de las fuerzas aliadas en el Congreso de la Unión y del partido sostén de sus iniciativas, Morena. El rango de acusaciones a estas instituciones ha sido más amplio, pues se les ha considerado innecesarias, dispendiosas, opacas e inefectivas. No sólo ha ocurrido con el órgano federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), sino con los órganos locales. El mismo autor señala: “Todo esto parece englobarse en una estrategia deliberada de deslegitimación, lo que conlleva el riesgo de retrocesos autoritarios en el ámbito de la transparencia,

el acceso a la información y la protección de los datos personales”. Habría que decir que no ha sido sólo esta estrategia: la negligencia, vista desde los recortes presupuestales y la reducción de sueldos, y los intentos de cooptación de los integrantes del pleno de varios de estos organismos han sido otras estrategias que se han puesto en marcha. La preocupación por el derrotero de estas instituciones conduce a indagar sobre el potencial de resiliencia a partir de la legitimidad social y las creencias ciudadanas sobre el acceso a la información pública.

Las respuestas institucionales nos presentan, en términos generales, un panorama negativo. La separación y el equilibrio de poderes que dábamos por hecho están puestos en duda si evaluamos este requisito fundamental de la democracia a partir del desempeño de la SCJN; habría que ver también lo que ocurre en el Legislativo, un pendiente por abordar, pero se puede adelantar sin temor a equivocarse que en ese otro poder el escenario es más desalentador, por la mayoría que tienen Morena y sus aliados, y el declarado alineamiento a las políticas y acciones del Ejecutivo. La autonomía como forma de gestión de los asuntos públicos, tanto en los poderes como en los organismos constitucionales autónomos, parece estar en entredicho. No obstante, las respuestas de estos últimos dan pábulo a cierto optimismo, aunque es de esperarse que el embate autoritario continúe. En suma, a diferencia de lo que pensábamos —o, más bien, creíamos— hasta hace unos años, los avances institucionales democráticos son reversibles y pueden alterar la orientación del régimen de forma determinante. ¿Qué tan costosa es esta regresión para la estabilidad institucional del país? Ésta es materia de una reflexión posterior, en la que habrá que insistir en el futuro inmediato.

Las respuestas también han provenido de distintos cuerpos organizados desde la ciudadanía, como se ha visto en este libro. Ahí existe un potencial muy importante de resiliencia de la democracia. Grisel Salazar analiza en este libro a un sector de la prensa como un actor de rendición de cuentas y resalta lo siguiente: no toda la prensa es mayoritariamente opuesta al gobierno y hay un ligero declive de publicación de contenido crítico.

Persiste la “función crítica de la prensa”, pero en un contexto de tensión creciente. Sin duda, la estrategia de deslegitimación presidencial ha tenido un papel importante en cuanto a que las relaciones con el poder se han vuelto difíciles para muchos medios, sin que se deje de lado la negligencia respecto a las condiciones de seguridad para el ejercicio periodístico (la responsabilidad para garantizar las libertades asociadas con la prensa se ha difuminado entre declaraciones imprecisas y acciones ineficientes).

En el amplio espectro de la sociedad civil, entendida como “un entramado ciudadano, de actores organizados y activistas voluntarios, independientes y autónomos del Estado y el mercado”, Alejandro Natal hace en este libro una revisión sumaria de su condición actual y valora qué tanta resiliencia ha mostrado frente al proceso de erosión democrática en curso desde 2018. Su diagnóstico es contundente: la sociedad civil en México no ha podido frenar los embates antidemocráticos y, más aún, se ha convertido en parte central de la polarización. Señala que hay un ambiente muy hostil: “ha habido un choque con organizaciones sociales que demandan respeto al Estado de derecho, cambios más profundos y mayor socialización del poder”, y los condicionamientos que el gobierno le ha impuesto tienen impacto en sus formas de estructuración y organización. Del mismo modo en que ha ocurrido con la prensa, la deslegitimación y negligencia han sido las estrategias predominantes; son sabidas las reticencias públicas del Ejecutivo hacia este sector, así como la serie de medidas que han tendido a reducir las transferencias de recursos para el sostenimiento de sus actividades, por citar sólo un par de ejemplos. Esto se explica en buena medida por la concepción presidencial acerca de su vínculo con la sociedad: de manera directa, sin intermediarios.

Los siguientes casos que se estudian y cierran el libro son significativos porque dan cuenta de una de las debilidades del gobierno federal, así como de la dureza con que puede atacar a un sector en particular. El primer caso, el de los movimientos de los familiares de las víctimas de la violencia, tratado por Johan Gordillo-García en este libro, muestra la “difícil relación”

con el presidente, con una “clara tendencia” a desprestigiarlos (no sólo a ellos, sino a todo grupo u organización que se movilice en pro de una causa), porque son un actor que le exige rendir cuentas por lo que realiza para “garantizar la seguridad y la justicia”, con lo que devela la estrategia de negligencia ante las demandas de justicia extendidas por todo el país. Estos movimientos son uno de los pocos casos durante los años del sexenio que tienen una legitimidad y fuerza suficientes que han puesto en duda el compromiso presidencial por atender la violencia y sus consecuencias (además de las movilizaciones feministas, a las cuales no parece tener idea certera de cómo afrontar). La descalificación y el desprestigio de los promoventes no le han servido al presidente, pues se trata de uno de los problemas más sensibles y representativos de los últimos años, y resulta ocioso que ante esto se pretenda señalar “intenciones políticas” en quienes buscan justicia. No es menor resaltar un aspecto paradójico: a un personaje acostumbrado durante toda su trayectoria política a las acciones contenciosas, el presidente, le resulta incómodo que quienes se movilizan le reclamen su falta de compromiso con demandas ciudadanas de la mayor relevancia. Además, no hay que perder de vista que la estrategia de seguridad misma se encuentra en el centro de las discusiones públicas, lo cual da realce mayor a estas movilizaciones, porque es cuestionada de manera directa desde un ángulo incontrovertible: las víctimas.

En el caso del capítulo de Puga y Valderrama, es el único tema de los que se exploran aquí que tuvo una de las reacciones más agresivas por parte del gobierno federal: la persecución legal de 31 científicos, precedida por una consistente deslegitimación de lo que se hace en las universidades y en el ámbito académico en general. Sorprende esta reacción porque, como señalan las autoras, investigadores y profesores han sido propensos a apoyar opciones de izquierda y no es nuevo que en las elecciones de 2018 muchas personas de ese ámbito contribuyeron al éxito electoral de quien hoy es presidente. Es decir, no eran un sector opuesto o “antagónico”, ni siquiera escéptico, de quien fue candidato en ese entonces. No obstante, la serie de

acciones contrarias a la comunidad científica ha mostrado que la capacidad para “responder y resistir a los cambios ha sido considerable” y podríamos agregar que ha alentado una sensación generalizada de desencanto con el cambio ofrecido por el presidente.

En las respuestas de la ciudadanía organizada se encuentra un potencial de resiliencia democrática que no hay que desatender. Desde sus distintas esferas, organizaciones y grupos se han movilizad para oponer resistencia a las medidas del gobierno federal, o para exigir atención eficaz y oportuna a problemas urgentes. Desde luego, habría que completar el panorama con otros actores relevantes —ya hemos hablado de las feministas, también de los movimientos estudiantiles, como el que se produjo en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)— y ponderar si estas resistencias serán suficientes o si se requiere de un mayor activismo social. En línea con Bermeo (2016), dado que la erosión fragmenta, habría que plantearse cómo crear una resistencia masiva a partir de un agravio que convoque y “encienda la pólvora” para la acción colectiva. Lo cierto es que este gobierno que se asume como de izquierda no ha traspuesto la barrera de la represión, una de las estrategias de control político más extremas, aunque sí ha mostrado su talante autoritario al repetir y mezclar varias de las otras estrategias de manera selectiva y dosificada, de acuerdo con las circunstancias. La represión desenmascararía las pretensiones autoritarias y rompería con la narrativa de la diferenciación con el pasado (autoritario); este gobierno ha sido cuidadoso en “guardar las formas democráticas” y por eso ha hecho uso de otras vías para atajar la crítica y menguar a las oposiciones políticas y sociales. Desde la democracia, ha atacado sus fundamentos en nombre de la democracia. Éste es uno de los rasgos de los procesos de erosión.

Si el país enfrenta un proceso de erosión democrática, tal como se desprende de lo anterior, el riesgo subsecuente está en que la resiliencia no sea suficiente para detenerlo, tanto la que proviene de los actores institucionales como la que viene de los sociales. Hasta la fecha, los frenos a

la pretensión autocratizante del Ejecutivo no han sido consistentes, como se ha visto con la acción de la SCJN (ambigua pero no subordinada del todo), el INE (de clara confrontación), el INAI (menos visible), por ejemplo, y de algunos actores sociales (de ellos, quizás el movimiento de las víctimas de la violencia ha sido el que mayor cuestionamiento ha logrado poner hacia las decisiones del gobierno federal). La pregunta que surge es: ¿En qué momento se traspasará el umbral de la democracia, si es que eso ocurre? O, formulada en otros términos: ¿Cuál será la señal para que se complete el giro autoritario y el régimen mexicano deje de ser una democracia?

Desde la perspectiva que brinda la literatura en cuestión, el punto relevante está en la dimensión electoral. De acuerdo con Jee *et al.* (2022), los retrocesos democráticos pueden advertirse en tres arenas, si se conceptualiza la democracia como “libertad” (de elección ante la tiranía e igualdad en la demanda por libertad): la *electoral*, las acciones que pretenden sistemáticamente socavar las elecciones libres, limpias y competitivas; la de las *restricciones*, acciones que evitan que los otros poderes cumplan su objetivo de hacer que las autoridades rindan cuentas, y la de la *capacidad de acción*, que implica el control de zonas de la política por parte de actores no elegidos (ausencia de capacidad efectiva de gobernar) y la erosión del entendimiento compartido de hechos entre ciudadanos y representantes (ausencia de un discurso público crítico y racional). Las primeras dos arenas aluden a las reglas de *acceso* al poder y al *ejercicio* del poder que mencionamos al comienzo, mientras que la tercera permite “identificar casos de acceso desigual a la gobernanza democrática”.

Importa recordar que los declives democráticos de esta época no ocurren de manera abrupta, sino que se corresponden con un “deslizamiento gradual” y progresivo hacia el autoritarismo. De este modo, la interacción de estas arenas se puede comprender desde el “patrón de secuencia” que expone Kneuer (2021) a partir del análisis del caso venezolano, a saber: 1. La movilización y legitimación de un proyecto de cambio político, económico y social; 2. Las elecciones como punto de

partida legal y legítimo que permiten al líder encontrar suficiente apoyo entre los votantes, lo que se traduce en apoyo a la transformación del sistema; 3. La reconfiguración del balance de poder y la neutralización de las instancias de control; es decir, comenzar a cambiar las “reglas del juego” (a través de la expansión y concentración del poder en el Ejecutivo y el debilitamiento de las instancias de rendición de cuentas); 4. El aseguramiento de la persistencia en el poder mediante el “método legalista” si se tiene la mayoría parlamentaria y una Corte subordinada, y 5. La limitación de las libertades civiles una vez conseguida la “importante misión de la persistencia en el poder”.

Como se puede apreciar, la secuencia que propone Kneuer se abre y cierra en la arena electoral: comicios que permiten la competencia entre distintas opciones y dan la oportunidad de triunfar legítima y legalmente al proyecto de cambio de largo alcance (un triunfo democrático). Lo que viene en el periodo de gobierno es la erosión deliberada y consistente de las agencias de control político que aseguran que el poder se ejerza con límites precisos; es decir, el desgaste de la arena de las restricciones institucionales, con el fin último de garantizar la permanencia en el poder en los términos señalados por Jee *et al.*: el socavamiento de las elecciones libres, limpias y competitivas.

No es difícil apreciar un orden secuencial similar a lo que está ocurriendo en México. Así, a la pregunta de cuál será el indicador principal para definir el vuelco hacia el autoritarismo desde una democracia débil como la nuestra, la respuesta se encuentra en las condiciones que regulan la competencia electoral: cuando éstas sean tergiversadas mediante cambios en las “reglas del juego”, la democracia dejará de serlo. Como lo demuestra el texto de Leonardo Valdés en este libro, en la propuesta de cambios al sistema electoral que se puso a discusión, predomina la lógica de control sobre la de legitimación.

El límite último de la democracia, su baluarte más importante, es el electoral; si éste declina, declinará la democracia. El riesgo de la

autocratización completa reside en esta arena. En este sentido, si entendemos resiliencia como “la habilidad para prevenir regresiones sustanciales en la calidad de las instituciones y prácticas democráticas”, más sintéticamente como “la persistencia de instituciones y prácticas democráticas” (Boese *et al.*, 2021: 886 y 887), es el momento de que las capacidades institucionales y las habilidades ciudadanas converjan en la defensa del régimen. Resultará paradójico que su surgimiento haya derivado del “énfasis en lo electoral” (Labastida Martín del Campo y López Leyva, 2004) y que ese mismo énfasis conduzca a su fin.

## REFERENCIAS

- Bermeo, Nancy (2016). “On democratic backsliding”. *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.
- Boese, Vanessa A., Amanda B. Edgell, Sebastian Hellmeier, Seraphine F. Maerz y Staffan I. Lindberg (2021). “How democracies prevail: Democratic resilience as a two-stage process”. *Democratization* 28 (5): 885-907.
- Cadena-Roa, Jorge, y Miguel Armando López Leyva (2019). “Introducción: problemas actuales de la representación social y política en la democracia mexicana”. En *El malestar con la representación en México*, coordinado por Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva, 21-52. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Ficticia Editorial.
- Diamond, Larry (2022). “Democracy’s arc: From resurgent to imperiled”. *Journal of Democracy* 33 (1): 163-179.
- International IDEA (2021). *The Global State of Democracy 2021. Building Resilience in a Pandemic Era* [en línea]. Disponible en <<https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-democracy-2021-building-resilience-pandemic-era>>.

- Jee, Haemin, Hans Lueders y Rachel Myrick (2022). “Towards a unified approach to research on democratic backsliding”. *Democratization* 29 (4): 754-767.
- Kneuer, Marianne (2021). “Unravelling democratic erosion: Who drives the slow death of democracy, and how?” *Democratization* 28 (8): 1442-1462.
- Labastida Martín del Campo, Julio, y Miguel Armando López Leyva (2004). “México: una transición prolongada (1988-1996/1997)”. *Revista Mexicana de Sociología* 66 (4): 749-806.
- Labastida Martín del Campo, Julio, Fernando Castaños y Miguel Armando López Leyva (2007). “Reflexiones finales. El lento camino de la democracia mexicana hacia su consolidación”. En *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, coordinado por Fernando Castaños, Julio Labastida y Miguel Armando López Leyva, 267-280. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Mair, Peter (2007). “¿Gobernar el vacío? El proceso de vaciado de las democracias occidentales”. *New Left Review*: 22-46.
- Munck, Gerardo L., y Juan Pablo Luna (2022). *Latin American Politics and Society. A Comparative and Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sosa Hernández, Guadalupe Georgina, y Miguel Armando López Leyva (2019). “El Pacto por México: de las grandes expectativas al declive de un gobierno (2012-2018)”. En *Análisis de la reforma en telecomunicaciones en México 2013-2016: Alcances y limitaciones*, coordinado por Guadalupe Georgina Sosa Hernández, 21-39. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- V-Dem (2022). Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022. Varieties of Democracy. Disponible en <[https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf)>.

# Sobre las autoras y los autores

---

[ [Regresar al contenido](#) ]

**Fernando Castaños Zuno** es maestro por la Universidad de Edimburgo y doctor por la Universidad de Londres. Es investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Analista y teórico del discurso, se ha preocupado durante 35 años por comprender cómo el uso del lenguaje mueve y compromete a los seres humanos. Fundador del seminario Perspectiva Democrática del IIS, ha realizado por más de 15 años investigaciones sobre los fundamentos de la democracia y los procesos de la democratización. Correo electrónico: <zuno@unam.mx>.

**Johan Gordillo-García** es doctor en sociología por la Universidad de Edimburgo y, al momento de escribir estas líneas, investigador posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, financiado por el programa de becas posdoctorales de la institución y asesorado por Miguel Armando López Leyva. Sus investigaciones han sido publicadas en revistas especializadas, como *Mobilization* (la revista insignia de los estudios sobre los movimientos sociales), *Social Movement Studies* y *Contention*. Además, ha publicado en importantes revistas nacionales, como la *Revista Mexicana de Sociología* y *Estudios Sociológicos*. Investiga sobre movimientos sociales, política contenciosa, teorías del poder, democracia y democratización. Correo electrónico: <johangordillogarcia@gmail.com>.

**Silvia Inclán** es doctora en ciencia política por la Universidad de Boston, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y profesora del

posgrado en estudios políticos y sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México desde 2004. Su trabajo de investigación está dedicado a la democracia, y en particular a los procesos de formación y erosión de las instituciones democráticas relacionadas con la independencia judicial, el Estado de derecho, la rendición de cuentas y los derechos humanos. Correo electrónico: <silvia.inclan@unam.mx>.

**Miguel Armando López Leyva** es doctor en ciencias sociales con especialización en ciencia política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-México). Investigador titular B, de tiempo completo, definitivo, en el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Coordina junto con otros investigadores los seminarios académicos institucionales Perspectiva Democrática y Movimientos e Instituciones en el IIS-UNAM. Es profesor y tutor del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Fue director del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (2017-2023) y actualmente es el coordinador del subsistema de Humanidades en esta misma institución. Correo electrónico: <leyva@sociales.unam.mx>.

**Vladimir Márquez Romero** es doctorante en ciencia política en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y profesor de cátedra en el Tecnológico de Monterrey, campus Estado de México. Miembro de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip) y de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (Somee). Sus temas de investigación son calidad de la democracia, partidos políticos, reformas electorales, política comparada, procesos electorales y metodología en investigación en ciencias sociales. Correo electrónico: <vladimirmr@comunidad.unam.mx>.

**Alejandro Monsiváis Carrillo** es profesor-investigador en El Colegio de la Frontera Norte. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 2). Ha sido miembro de diversos comités y órganos colegiados académicos en distintas instituciones de educación superior. Se interesa por la relación entre opinión pública, representación política y calidad de la democracia. Sus publicaciones recientes abordan temas de confianza institucional, compromiso ciudadano con la democracia, integridad electoral y autocratización. Correo electrónico: <amonsi@colef.mx>.

**Alejandro Natal** es doctor en estudios del desarrollo (The London School of Economics), maestro en economía (Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres) y maestro en ciencia política. Ha recibido varias distinciones, como Fullbright Scholar (Universidad de Texas Austin) y McNamara Fellow (Banco Mundial), y es miembro del SNI desde 1999. Entre sus publicaciones más recientes destacan *Ciudadanía digital*, *The Poor First: Mañaneras and the Popularity of the Mexican President*, *Indigenous Political Representation in Latin America*. Se ha especializado en temas relacionados con sociedad civil, organizaciones ciudadanas y participación ciudadana. Actualmente es profesor-investigador de El Colegio Mexiquense. Correo electrónico: <alejandronatal@gmail.com>.

**Fernando Nieto Morales** es profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México e investigador nacional nivel 1. Es licenciado en política y administración pública por El Colegio de México y maestro en ciencias del comportamiento y doctor en sociología con honores por la Universidad de Groningen. Sus principales líneas de investigación son el cambio y organización del sector público, la corrupción administrativa, las patologías y tramitología burocráticas, así como la profesionalización y apertura de la función pública. Obtuvo el Premio Erasmo a la Investigación en Ciencias Sociales 2016 de la Real Academia Neerlandesa de Ciencias y en 2022 ganó el segundo lugar del Premio

Manuel Espinosa Yglesias por su trabajo sobre corrupción y participación ciudadana. Fue miembro del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), de la Subcomisión de Ingreso del Servicio Exterior Mexicano y del Comité Editorial del Instituto Nacional Electoral. Actualmente, forma parte del Comité Académico de la Red por la Rendición de Cuentas y es miembro del Grupo Impulsor de la Política Nacional de Datos Abiertos. Correo electrónico: <fnieto@colmex.mx>.

**Cristina Puga** es socióloga y doctora en ciencia política. Profesora titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la UNAM, actualmente adscrita al Centro Peninsular de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNAM (Cephcis) en Mérida, Yucatán. Directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de 1996 a 2000, secretaria ejecutiva del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (Comecso) de 2007 a 2012 y coordinadora del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM de 2013 a 2016. Ha investigado y publicado sobre política empresarial, acción colectiva, participación democrática y desarrollo de las ciencias sociales mexicanas. Es corresponsable de un proyecto Conacyt de investigación sobre ciencias sociales e investigación aplicada (IISUNAM, Colmex, FCPyS) y participa en otro sobre gobernanza en Yucatán. Correo electrónico: <cpugae@gmail.com>.

**Grisel Salazar Rebolledo** es académica de tiempo completo del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (nivel 1). Es doctora en políticas públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), maestra en ciencia política por la Universidad de Salamanca, España, y licenciada en política y administración pública por El Colegio de México. Fue profesora del Centro de Investigación y Docencia Económicas en la División de Estudios Políticos, donde también coordinó la

maestría en periodismo sobre políticas públicas. Sus publicaciones han aparecido en *The International Journal of Press and Politics*, *Política y Gobierno*, *Colombia Internacional* y la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Su investigación más reciente se publicó en el libro *Más allá de la violencia: alianzas y resistencia de la prensa local mexicana*, del CIDE. Correo electrónico: <maria.salazar@ibero.mx>.

**María Fernanda Somuano** es doctora en ciencia política por la Universidad de Iowa y maestra en administración y políticas públicas por la London School of Economics and Political Science. Es profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México desde enero del 2001. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 3. Ha publicado diversos artículos y libros en temas de democratización, opinión pública, sociedad civil y ciudadanía en México. Su libro más reciente es *La socialización política de los niños en México*, en coautoría con Julia Flores, publicado por El Colegio de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2022. Obtuvo el segundo lugar del Premio Manuel Espinosa Yglesias 2022. Correo electrónico: <fsomuano@colmex.mx>.

**Brenda Valderrama** es doctora en investigación biomédica básica por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora titular en el Instituto de Biotecnología de la UNAM desde 1997 e integrante del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 2). Ha dirigido numerosas tesis de licenciatura y posgrado y publicado 44 artículos y dos libros. Entre 2012 y 2018 fue titular de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología del gobierno de Morelos. Fue la primera mujer presidente de la Academia de Ciencias de Morelos en el periodo 2019-2020 y actualmente se desempeña como secretaria de Vinculación en el Instituto de Biotecnología.

**Leonardo Valdés Zurita** es profesor titular del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Fue consejero presidente del Instituto Federal Electoral entre 2008 y 2013. Doctor en ciencia social, con especialidad en sociología, por El Colegio de México. Ha sido profesor universitario desde 1980; ha coordinado 15 libros colectivos; ha publicado más de cincuenta artículos en revistas especializadas y más de cuarenta capítulos en obras colectivas. Ha participado en misiones de asistencia electoral y de capacitación para funcionarios electorales en más de treinta países. Sus líneas de investigación son: democracia, reformas políticas, sistemas de partidos. Correo electrónico: <leonardo.valdes@correo.buap.mx>.