

Miguel Armando López Leyva
Alejandro Monsiváis Carrillo
Coordinadores

SUBVERSION y RESILIENCIA

Los límites de la democracia
en México



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
SOCIALES



Subversión y resiliencia

Los límites de la democracia en México

Miguel Armando López Leyva
Alejandro Monsiváis Carrillo
Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Instituto de Investigaciones Sociales
Ciudad de México, 2025

Comité Editorial de Libros del IISUNAM

Marcela Amaro Rosales • IISUNAM

Presidenta

Karina Bárcenas Barajas • IISUNAM

Secretaria

Marcos Agustín Cueva Perus • IISUNAM

Bruno Felipe de Souza e Miranda • IISUNAM

Karolina Monika Gilas • FCPYS, UNAM

Lidia Girola Molina • UAM-A

Matilde Luna Ledesma • IISUNAM

Adriana Murguía Lores • FCPYS, UNAM

Juan Cruz Olmeda • COLMEX

Sergio Javier Sepúlveda Horta • IISUNAM



Forma sugerida de citar: López Leyva, M. A., Monsiváis Carrillo, C. A., Barrientos del Monte, F., Palma Cabrera, E. I., Arellano Gault, D., Trejo Alonso, L. J., Rojas Salazar, G., Hernández Gutiérrez, L. R., Galindo Rodríguez, J., Díaz Sandoval, M., Espejel Espinoza, A., Chaparro Martínez, A., Arrendondo Fitz, P., Porras Sánchez, F. J., Gómez Rojas, A. C., Montes de Oca Barrera, L. B., Inclán Oseguera, M. de la L. & Inclán Oseguera, S. (2025). Subversión y resiliencia: los límites de la democracia 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: Subversión y resiliencia : los límites de la democracia 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, 2025.

Identificadores: LIBRUNAM 2279160 (libro electrónico) | ISBN [9786075879932](#) (libro electrónico) (e-pub) | ISBN [9786075879925](#) (libro electrónico) (PDF).

Temas: Democracia -- Aspectos políticos -- México -- Siglo XXI. | Actividades subversivas -- Aspectos políticos -- México. | Resiliencia organizacional -- México.

Clasificación: LCC JC423 (libro electrónico) | DDC 321.8—dc23

Este libro electrónico fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con las normas establecidas por el Comité Editorial de Libros del Instituto.

Primera edición electrónica en PDF: octubre de 2025, de acuerdo con la primera edición en e-pub de 2025 D.R.© 2025, Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Sociales

Circuito Mario de la Cueva s/n

Ciudad Universitaria, C.P. 04510

Coyoacán, Ciudad de México

Sitio web: www.iis.unam.mx

Repositorio IIS-UNAM: ru.iis.sociales.unam.mx

Correo electrónico: repositorio.iis@sociales.unam.mx

Libro electrónico editado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, se terminó de producir en octubre de 2025. La edición electrónica en formato e-pub estuvo a cargo de Oscar Quintana Ángeles. Participaron: Sergio Sepúlveda Horta (coordinación editorial), Cynthia Berenice Salazar Nieves (cuidado de la edición), Cynthia Trigos Suzán (diseño de portada y tratamiento de imágenes) y María Antonieta Figueroa Gómez (revisión de contenidos electrónicos). Fotografía de portada: Vlad Tchompalov, Unsplash.

Hecho en México

ISBN: [978-607-587-992-5](#)

Subversión y resiliencia
Los límites de la democracia en México

¿Ha cedido la democracia mexicana ante el embate autoritario? Este libro colectivo parte de esa pregunta para aportar una mirada crítica sobre el cambio político y la defensa de los avances democráticos en México.

La obra se sitúa en una coyuntura de gran trascendencia: el último año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, la elección presidencial de 2024 y el inicio de la administración de Claudia Sheinbaum. Tal como se plantea en la presentación y en la introducción, este contexto puso a prueba la resiliencia de la democracia mexicana frente a la transformación populista del régimen.

A lo largo de las tres secciones que estructuran el volumen, se analizan diversas facetas de ese proceso de transformación. La primera parte, “Claves de la autocratización”, incluye dos capítulos centrados en los mecanismos de concentración del poder presidencial. La segunda sección, “Dinámicas de subversión democrática”, reúne cinco capítulos que exploran la captura y cooptación del aparato estatal por parte del gobierno lopezobradorista. La tercera sección, “Mecanismos de resiliencia”, presenta cuatro capítulos que estudian el potencial de la resiliencia democrática en diversos enclaves o espacios públicos donde la ciudadanía sostiene la defensa de sus derechos.

En las conclusiones generales se valora la trayectoria de la democracia mexicana y, desde esta perspectiva, se examina el significado y los riesgos del giro político impulsado por el lopezobradorismo.

En su conjunto, este libro ofrece estudios sólidos e investigaciones empíricas que documentan un momento decisivo para el futuro político de México.

Contenido

Presentación

Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo

Introducción. La democracia mexicana: ¿de la resiliencia a la ruptura?

Alejandro Monsiváis Carrillo

PRIMERA PARTE

CLAVES DE LA AUTOCRATIZACIÓN

Presidencialismo y erosión de la democracia: México y América Latina en perspectiva comparada

Fernando Barrientos del Monte

Las tensiones de Morena y el lopezobradorismo con la democracia representativa

Esperanza Palma

SEGUNDA PARTE

DINÁMICAS DE SUBVERSIÓN DEMOCRÁTICA

Los servicios civiles de carrera en democracia: resiliencia, consolidación y rezago

David Arellano Gault, Gabriel Rojas Salazar y Luis Jair Trejo Alonso

La militarización en México: una vía de la regresión democrática, 2018-2023

Luis Rubén Hernández Gutiérrez

La CNDH a partir de la llegada de AMLO. Un reflejo de la crisis

José Galindo

Calidad de la democracia y megaproyectos de infraestructura: el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles

Mariela Díaz Sandoval y Alberto Espejel Espinoza

Democracia antifeminista

Amneris Chaparro Martínez

TERCERA PARTE

MECANISMOS DE RESILIENCIA

Oposición partidista y resiliencia democrática en México (2018-2023)

Miguel Armando López Leyva y Paulina Arredondo Fitz

Subversión y resiliencia democrática en la Agenda 2030

Francisco Porras

Resistencia frente al Proyecto Integral Morelos. Oportunidad para repensar la resiliencia política desde lo local

Ana Carolina Gómez Rojas y Laura Beatriz Montes de Oca Barrera

La lucha por los derechos de las mujeres como motor de la resistencia democrática

María Inclán y Silvia Inclán

Conclusiones. Pensar en el régimen, pensar en el Estado y la agencia: consideraciones sobre los efectos de la erosión democrática

Miguel Armando López Leyva

Semblanzas

Presentación

Miguel Armando López Leyva

Alejandro Monsiváis Carrillo

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

Este volumen se escribió en una coyuntura de enorme trascendencia para el régimen político y la vida pública en México: el último año de la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, la elección de 2024 y el inicio del nuevo gobierno. Ha sido una coyuntura significativa, pues la democracia ha estado en juego. No por orientarse hacia un régimen de libertades ciudadanas, elecciones libres y Estado de derecho, sino por la razón opuesta: la voluntad expresa del gobierno de López Obrador —manifiesta en hechos— de desmontar el régimen que surgió a finales de la década de los noventa del siglo pasado. La alternativa ofrecida por el presidente saliente y la presidenta electa, Claudia Sheinbaum, se aleja de los estándares mínimos de una democracia.

¿La democracia mexicana ha cedido ante el embate autoritario? Este libro responde al interés de analizar los mecanismos de resiliencia democrática en México en un momento en el que la transformación autoritaria del régimen político es inminente. Se trata de un volumen que complementa a una obra de reciente publicación, *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México* (2024). Al igual que en este volumen previo, la pregunta de fondo es: ¿de qué depende que el autoritarismo siga progresando, se detenga o se revierta? Para articular las distintas reflexiones y estudios empíricos, recurrimos al concepto de *resiliencia democrática*, el cual se refiere a la capacidad del sistema político, sus actores e instituciones, de resistir el embate autoritario.

Después de esta presentación, la obra inicia con un apartado introductorio donde se presentan los ejes conceptuales y la evidencia empírica de que el gobierno de López Obrador llevó al límite la resiliencia democrática. Por su parte, los once capítulos reunidos en este volumen, organizados en tres secciones, abonan a esta premisa. Finalmente, se ofrece un apartado con las conclusiones. La primera sección, “Claves de la autocratización”, se compone

de dos capítulos. El primero sitúa, en perspectiva comparada, los procesos de erosión democrática promovidos desde el poder ejecutivo en México; muestra que los sistemas presidenciales facilitan la concentración del poder en líderes autoritarios. El segundo capítulo analiza una pieza clave del poder presidencial: el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena); el cual, como se argumenta, ha pretendido convertirse en un nuevo partido dominante, impulsado por el liderazgo del propio presidente; ambos se caracterizan por adoptar posturas contrarias a los valores de la democracia plural y representativa.

En la segunda sección, “Dinámicas de subversión democrática”, se examina la captura y cooptación del aparato estatal por el gobierno de López Obrador. El capítulo con el que inicia se enfoca en la existencia de un servicio civil de carrera, un componente esencial de la gobernanza democrática. Este estudio evalúa el potencial de los servicios civiles de la administración pública mexicana para contribuir a la resiliencia democrática, y argumenta que el sistema de botín del gobierno lopezobradorista juega en contra de una democracia sustentada en un aparato administrativo profesionalizado y responsable. El siguiente capítulo se concentra en la expansión de la presencia militar en áreas de la gestión pública que deberían ser ejercidas por una administración civil, a partir del argumento de un pacto cívico-militar de carácter autoritario que el presidente ha establecido. El tercer capítulo de esta sección estudia a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y muestra cómo este órgano fue cooptado y anulado por el gobierno lopezobradorista. Después, se presenta un análisis del proceso que condujo al desarrollo de una de las obras magnas del sexenio: el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA). Para cerrar la sección, se incluye un capítulo que examina el carácter antifeminista de la “Cuarta Transformación”.

La tercera sección del volumen se compone de cuatro capítulos que analizan el potencial de la resiliencia democrática asociada a diversos enclaves o espacios públicos en los que la ciudadanía defiende sus derechos. El capítulo inicial de este conjunto analiza el rol de los partidos de oposición en la resiliencia democrática; muestra que las fuerzas opositoras han sido incapaces de desplazar el eje de la polarización promovida por el gobierno. Sin embargo, también se destaca que la oposición partidista ha utilizado los cauces institucionales y legales a su alcance para resistir los embates de la Cuarta Transformación. El siguiente capítulo argumenta que la erosión promovida por

el gobierno de López Obrador de las metas de la Agenda 2030, en materia de desarrollo sostenible, equivale a una erosión de los fundamentos de la gobernanza democrática. Al mismo tiempo, frente a la postura gubernamental, se ha generado una respuesta autoorganizativa y resiliente por parte de funcionarios y servidores públicos, académicos, empresarios y activistas sociales en torno a esta agenda. De forma similar, el capítulo posterior analiza la respuesta comunitaria al Plan Integral Morelos (PIM), un proyecto de urbanización e industrialización promovido por la Comisión Federal de Electricidad desde 2011, el cual afecta a diversos municipios de Morelos, Puebla y Tlaxcala, donde residen alrededor de 900 mil habitantes. El capítulo final argumenta que el presidente y sus aliados han sido incapaces de responder de forma democrática a la agenda feminista y la defensa de los derechos de mujeres; asimismo, analiza el potencial de las movilizaciones feministas y de mujeres de contribuir a la resiliencia democrática. Esta obra cierra con una reflexión conclusiva, en la cual se ofrece un balance del conjunto de las contribuciones presentadas y los retos de la democracia mexicana.

Los capítulos aquí descritos fueron discutidos en cinco sesiones realizadas en 2023 (21 y 28 de junio, 18 y 25 de septiembre, y 2 de octubre). En ellas, las y los autores presentaron avances de sus textos a fin de recibir observaciones, consideradas en las versiones finales reunidas en estas páginas. Luego del proceso de dictamen y tras conocer los resultados de la elección de 2024, el volumen en su conjunto fue revisado y actualizado. Quienes coordinamos esta obra nos dimos a la tarea de hacer una lectura minuciosa de cada capítulo con el propósito de articular el volumen de forma coherente. Esperamos haberlo logrado.

Este libro es producto del Seminario Académico Institucional Perspectiva Democrática que, desde 2002, desarrolla sus actividades en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM). En 2025 se cumplen 23 años de colaboración y trabajo académico. Su propia evolución y los intereses de estudio se han reflejado en los libros publicados en el marco del seminario, los cuales, además, 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 de regresión (aunque siempre quedaba en el aire la cuestión de persistencia). Hoy, este

volumen señala el avance de un proceso que, si no tiene las suficientes resistencias institucionales y ciudadanas, puede llevarnos a un escenario muy anterior a la transición democrática. Esperemos que este volumen contribuya a la comprensión del proceso político en marcha y sea de utilidad para la defensa de los avances democráticos.

Introducción

La democracia mexicana: ¿de la resiliencia a la ruptura?

Alejandro Monsiváis Carrillo

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

Una de las amenazas más significativas para las democracias actuales son los gobernantes electos que transgreden y subvierten las reglas del juego. Ya sea para imponer sus preferencias políticas o permanecer en el poder a toda costa, o ambas, cierto tipo de gobernantes tienden a desobedecer, atacar o promover reformas a las instituciones de la democracia (Haggard y Kaufman, 2021; Mainwaring y Pérez Liñan, 2013). Por lo regular, se trata de liderazgos personalistas poco dispuestos a aceptar el pluralismo político, los contrapesos institucionales y los derechos de grupos minoritarios (Carrión, 2022; García Holgado y Mainwaring, 2023; Levitsky y Ziblatt, 2018; Medzihorsky y Lindberg, 2023). Si otros actores o instituciones políticas no logran impedir la concentración del poder en el ejecutivo, la democracia se ve erosionada y corre el riesgo de transformarse en un régimen autoritario.

Sin embargo, la democracia es resiliente cuando las estrategias de subversión del gobierno en turno son contenidas o revertidas. La resiliencia implica que el régimen tiene la capacidad de conservar su forma y sus atributos aun cuando se ha desencadenado un proceso de autocratización (Merkel y Lührmann, 2021). Esto depende, en gran medida, de las habilidades estratégicas de los actores que salen en defensa de la democracia para responder con eficacia a los ataques al régimen promovidos por el gobierno (Cleary y Öztürk, 2022; Gamboa, 2022). Con frecuencia, los actores prodemocráticos deben enfrentar condiciones cada vez más adversas, pues los gobernantes proautoritarios suelen recurrir a un extenso repertorio de subversión democrática o de innovación autoritaria (Curato y Fossati, 2020; Schedler, 2024).

La resiliencia democrática es, entonces, un desafío colectivo que depende de las estrategias de múltiples actores en distintos planos y arenas políticas. La

defensa de la democracia puede extenderse a lo largo de diversos episodios de confrontación y contienda institucional. La resiliencia del régimen puede verse favorecida por divisiones en la élite gobernante, por un contexto internacional favorable o por el respaldo de la ciudadanía expresado en movilizaciones colectivas o en la participación en elecciones clave. Eso no significa, sin embargo, que la democracia vaya a resistir a final de cuentas. Por mucho que la democracia haya sido resiliente en episodios previos, las estrategias transgresoras de los agentes autocráticos pueden resultar eficaces.

¿Cómo ha respondido la democracia mexicana al desafío de la resiliencia? Este capítulo introductorio muestra que la resiliencia de la democracia en este país estuvo en riesgo en tres ocasiones entre 1996 y 2024. Los primeros dos episodios están asociados a las elecciones presidenciales de 2006 y 2012. En ambos casos, como se indica más adelante, el régimen fue *resiliente a la erosión* (Boese *et al.*, 2021: 887-888) —es decir, el episodio de erosión democrática se detuvo y fue revertido—. El tercer episodio comenzó en 2018, cuando Andrés Manuel López Obrador (AMLO) fue electo presidente de la República. En este caso, sin embargo, la democracia mexicana no fue resiliente a la erosión: las variantes electoral, liberal y deliberativa retrocedieron gradual y progresivamente a lo largo de seis años. ¿A qué se debe esto? ¿Qué factores explican que la democracia no haya sido resiliente a la erosión? ¿Se transformó el país en un régimen autocrático? ¿O el régimen democrático fue *resiliente a la ruptura* (Boese *et al.*, 2021)?

Este libro contribuye a responder estas preguntas. Los diversos capítulos que lo componen examinan facetas específicas del proceso de autocratización, las estrategias de subversión democrática y las posibilidades de resiliencia democrática que han tenido lugar bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). El presente capítulo, en particular, desarrolla el planteamiento que enmarca a las distintas contribuciones, presenta los conceptos centrales y ofrece una visión panorámica del presente volumen. El planteamiento central es que la democracia mexicana fue resiliente hasta las elecciones de junio de 2024. Sin embargo, desde la jornada electoral hasta el momento en que López Obrador dejó el cargo, el retroceso democrático se aceleró hasta alcanzar el umbral del autoritarismo competitivo —un régimen en el que se celebran elecciones, pero en el que el gobierno permanece en el poder al transgredir y manipular las normas e instituciones de la democracia (Levitsky y Way, 2010).

Esta Introducción se organiza en cinco secciones. En la primera, se presentan los conceptos centrales: democracia, autocratización, subversión democrática y resiliencia de la democracia. En la segunda parte utilizo los datos de V-Dem para examinar el desarrollo democrático de México a lo largo de las últimas décadas. En las dos secciones siguientes analizo los mecanismos que han apuntalado el deterioro democrático desde la llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) al poder en 2018. La quinta sección es acerca de las condiciones que favorecieron la resiliencia de la democracia en el país, hasta el proceso electoral de 2024. El texto concluye con unas reflexiones finales.

DEMOCRACIAS RESILIENTES

La democracia es un régimen político que hace compatible el ejercicio y conducción del gobierno con los principios de igualdad y libertad política de la ciudadanía (Dahl, 1971; Munck, 2016; 2024). Para ello, se requiere la protección de las libertades de expresión, asociación y acceso a fuentes alternativas de información, y la realización de elecciones periódicas, libres e imparciales bajo el principio de sufragio universal. Para muchos, la democracia requiere del gobierno de la ley, la protección de las libertades individuales y la eficacia de los contrapesos institucionales (Diamond, 1999: 10-13). Más aún, la democracia puede ampliar sus principios normativos, renovar sus procedimientos institucionales e incorporar innovaciones en la gobernanza. Las rutas del desarrollo democrático son tan diversas como las posibles aplicaciones de los principios de igualdad y libertad de la ciudadanía en el diseño institucional y la acción pública.

El desarrollo democrático, sin embargo, no es unidireccional ni siempre progresivo. Las últimas dos décadas han mostrado que las democracias emergentes y consolidadas pueden quedarse estancadas o verse inmersas en dinámicas de declive y erosión gradual. Los procesos de deterioro o retroceso democrático son parte del proceso más general de “autocratización” (Cassani y Tomini, 2019; Lührmann y Lindberg, 2019). La autocratización es el proceso que transgrede, distorsiona, debilita o suprime los atributos democráticos del régimen. Aunque existen diversos factores estructurales que pueden hacer que ciertos países sean más propensos que otros a la autocratización, lo cierto es que no se trata de un proceso espontáneo: es impulsada por agentes políticos concretos o coaliciones distintivas de actores. Los “operadores” (*drivers*) de la

autocratización pueden ser agrupaciones insurgentes, guerrillas o élites militares que, en un momento dado, asaltan al orden constitucional e imponen su autoridad por la fuerza (Tomini *et al.*, 2023). De la misma forma, agentes autocratizantes pueden ser líderes electos y partidos políticos que han llegado al poder en contextos de extrema polarización, colapso de los partidos políticos establecidos, corrupción generalizada o crisis económicas (Haggard y Kaufman, 2021; Kneuer, 2021; Waldner y Lust, 2018).

La autocratización y la democratización son procesos de escala sistémica y, por lo tanto, deben diferenciarse de actitudes, estrategias y acciones de los actores involucrados en esos procesos. La autocratización implica que las propiedades generales del régimen democrático se debilitan o transforman, impactando de forma sistemática a las instituciones y relaciones políticas en su conjunto. En ese sentido, la autocratización es un estado de cosas de alcance general, pero que es resultado, en mayor o menor medida, de las acciones o estrategias concretas de subversión de la democracia de actores concretos. La subversión democrática implica desmontar, formal o informalmente, los elementos necesarios para que las elecciones sean libres y limpias o la ciudadanía pueda ejercer sus libertades y derechos civiles y políticos (Schedler, 2024: 23-24). Las estrategias de subversión democrática pueden perseguir de manera expresa y explícita el objetivo de restringir las garantías democráticas o envolverse en una retórica eufemística o demagógica. Como regla general, recurriendo a prácticas sistemáticas de desinformación, los agentes proautoritarios suelen subvertir la democracia en nombre del pueblo o de la democracia misma.

Los operadores autoritarios despliegan un extenso número de estrategias para ejercer su autoridad y concentrar progresivamente el poder, pero rara vez logran sus propósitos sin enfrentar la resistencia de otros actores y grupos de ciudadanos que defienden las instituciones democráticas. No todos los países en los que se han desencadenado procesos de autocratización se han transformado en autocracias. Aun ante gobernantes populistas y personalistas, las estrategias de resistencia de los partidos políticos, los actores institucionales y segmentos importantes del electorado han impedido que continúe el retroceso democrático (Gamboa, 2022; Weyland, 2024). Se le denomina *resiliencia democrática* al “aguante” del régimen democrático, su resistencia a las estrategias de subversión y su habilidad para contrarrestar los procesos de autocratización del régimen (Merkel y Lührmann, 2021).

La resiliencia de la democracia es la capacidad que tiene un régimen político de conservar o recuperar sus atributos democráticos ante la amenaza representada por factores externos o internos (ver Márquez Romero, 2024). Se trata, también, de un proceso de carácter sistémico, general. Como tal, la resiliencia depende, en gran medida, de las estrategias y acciones de distintos tipos de actores. En ese sentido, es producto de la *resistencia* o las decisiones, acciones y estrategias cuyo propósito es defender los atributos de la democracia o algunos de sus prerequisites institucionales, normativos u organizacionales. Cuando ha iniciado un proceso de autocratización, pero los actores e instituciones consiguen detenerlo o revertirlo, la democracia habría sido *resiliente a la erosión*. Si el declive democrático avanza a lo largo del tiempo, a pesar de las estrategias de resistencia, pero se detiene antes de que la democracia se convierta en una autocracia, el régimen habrá sido *resiliente a la ruptura* (Boese, *et al.*, 2021: 887-888).

LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

La democracia mexicana se instauró a mediados de los años noventa del siglo pasado. ¿Cuál ha sido el desarrollo político de este régimen hasta 2024? Para responder a esta pregunta utilizaré los datos del Proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem, versión 14).^[1] Primero, me enfocaré en el Índice de Democracia Electoral (IDE). Este índice mide, en una escala de 0 a 1, “¿qué tanto se ha alcanzado el ideal de la democracia electoral en su sentido más pleno?”. Conceptualmente, la democracia electoral requiere sufragio universal, competencia electoral, libertad para las organizaciones políticas y de la sociedad civil, elecciones limpias y libres de fraude o irregularidades sistemáticas, y la composición del poder ejecutivo mediante elecciones. Entre una elección y otra debe existir libertad de expresión, asimismo, los medios de comunicación deben ser independientes y ofrecer distintas perspectivas en “asuntos de relevancia política” (Coppedge *et al.*, 2024: 47).

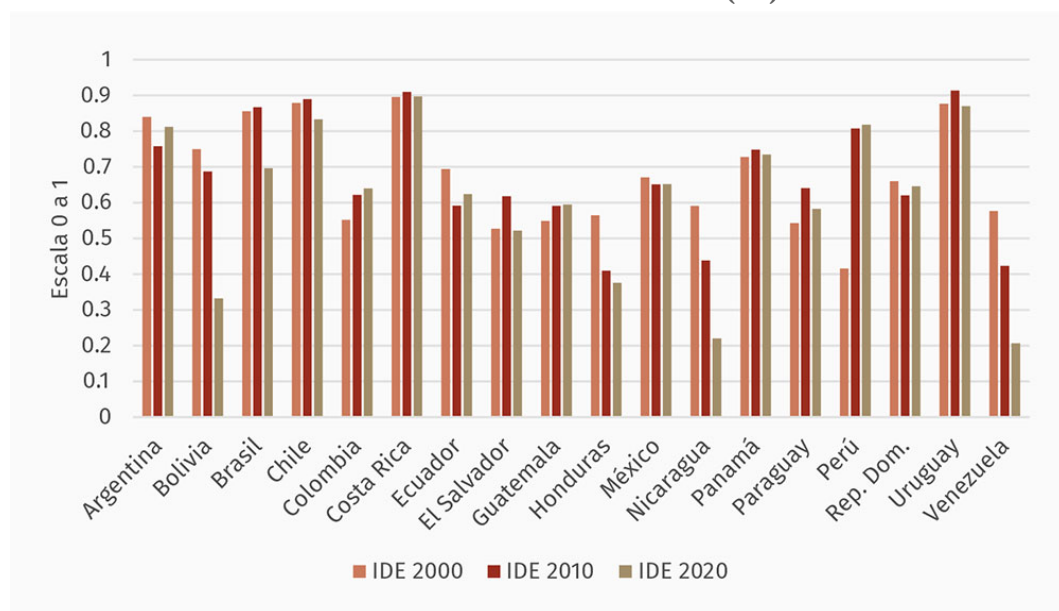
Con base en el IDE, utilizaré los criterios definidos por Maerz *et al.* (2023: 6-7) para identificar los *episodios de transformación del régimen*. De acuerdo con estos autores, estos episodios acontecen cuando se produce un cambio positivo o negativo en el IDE de al menos 0.01 anual, en una escala de 0 a 1, durante cinco años consecutivos, por lo menos, hasta alcanzar un cambio mínimo de 0.10 durante toda la duración del episodio. Cuando el cambio es positivo, se

trata de un episodio de democratización; cuando es negativo, de autocratización —para facilitar la exposición, usaré “autocratización” y “erosión democrática” de forma intercambiable—. Los procesos de democratización o autocratización no representan cambios de régimen por sí mismos; son procesos graduales que pueden detenerse antes de producir una transformación cualitativa del régimen, sea en dirección democrática o autocrática.

Enseguida, presentaré datos de otras cuatro “variedades” de la democracia: liberal, participativa, deliberativa e igualitaria —cada una complementa la democracia electoral, pero ninguna la reemplaza—. El primer tipo de democracia representa el ideal de que los derechos y libertades de las personas y los grupos minoritarios están protegidos del abuso del poder estatal y la “tiranía de la mayoría” (Coppedge *et al.*, 2024: 48). El Índice de Democracia Liberal (IDL) mide el grado de desarrollo de la protección constitucional de las libertades civiles, la fuerza del Estado de derecho y la independencia del poder judicial. En segundo lugar, el Índice de Democracia Participativa (IDP) es un indicador de las oportunidades de participación en la sociedad civil en el plano subnacional y a través de instrumentos de democracia directa (Coppedge *et al.*, 2024: 48). En tercer lugar se encuentra el Índice de Democracia Deliberativa (IDD). Una democracia deliberativa es aquella en la que las decisiones políticas están motivadas por el bien común y se alcanzan mediante procesos inclusivos de razonamiento público, en lugar de inspirarse en apelaciones emocionales, apegos sociales, intereses parroquiales o la coerción (Coppedge *et al.*, 2024: 48-49). Finalmente, el Índice de Democracia Igualitaria (IDI) captura el grado en que los derechos y libertades de los individuos están igualmente protegidos, la distribución equitativa de recursos entre los grupos sociales y el acceso igualitario al ejercicio del poder (Coppedge *et al.*, 2024: 49).

De esta manera, la gráfica 1 muestra la ubicación de la democracia mexicana en el contexto latinoamericano. Esta gráfica constata que, por lo menos entre 2000 y 2020, México ha ocupado un lugar poco sobresaliente entre los países de la región en términos de desarrollo democrático. Asimismo, esta imagen constata que la democracia en América Latina no pasa por un buen momento. Como puede verse, el desarrollo de la democracia electoral ha cambiado en distintos países a lo largo del tiempo, siguiendo una tendencia negativa como regla general.

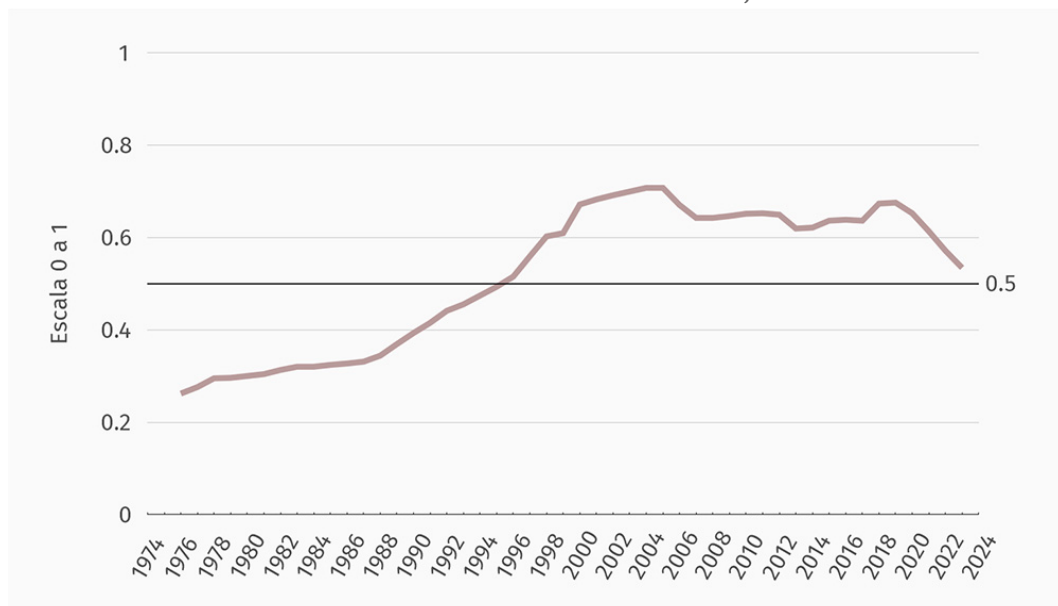
Gráfica 1
Democracia electoral en América Latina en los años seleccionados
Índice de democracia electoral (IDE)



Fuente: elaboración propia con datos de V-Dem, versión 14 (v-dem.net).

Por otra parte, la gráfica 2 muestra el desarrollo de la democracia electoral mexicana entre 1976 y 2022. De acuerdo con Monsiváis-Carrillo (2024), el régimen político atravesó por un episodio de democratización desde 1976 y se detuvo en 2005. Como se puede ver en la gráfica 2, en 1976 México puntuaba muy por debajo del umbral 0.5, que separa a los autoritarismos competitivos de la democracia. En esa época, el régimen era un sistema en el que las elecciones eran organizadas por el poder ejecutivo y el terreno de competencia estaba desproporcionadamente desnivelado a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El autoritarismo competitivo prevaleció hasta que una serie de reformas incrementales permitieron la transición a la democracia en el país. Aunque las elecciones de 2000 son consideradas el parteaguas entre el autoritarismo competitivo y la democracia, los datos de V-Dem muestran que México ya era una democracia electoral desde 1996 y que el proceso de desarrollo político avanzó todavía los años siguientes, hasta 2005 (IDE= 0.707).

Gráfica 2
Índice de democracia electoral en México, 1976-2023



Fuente: elaboración propia con datos de V-Dem, versión 14 (v-dem.net).

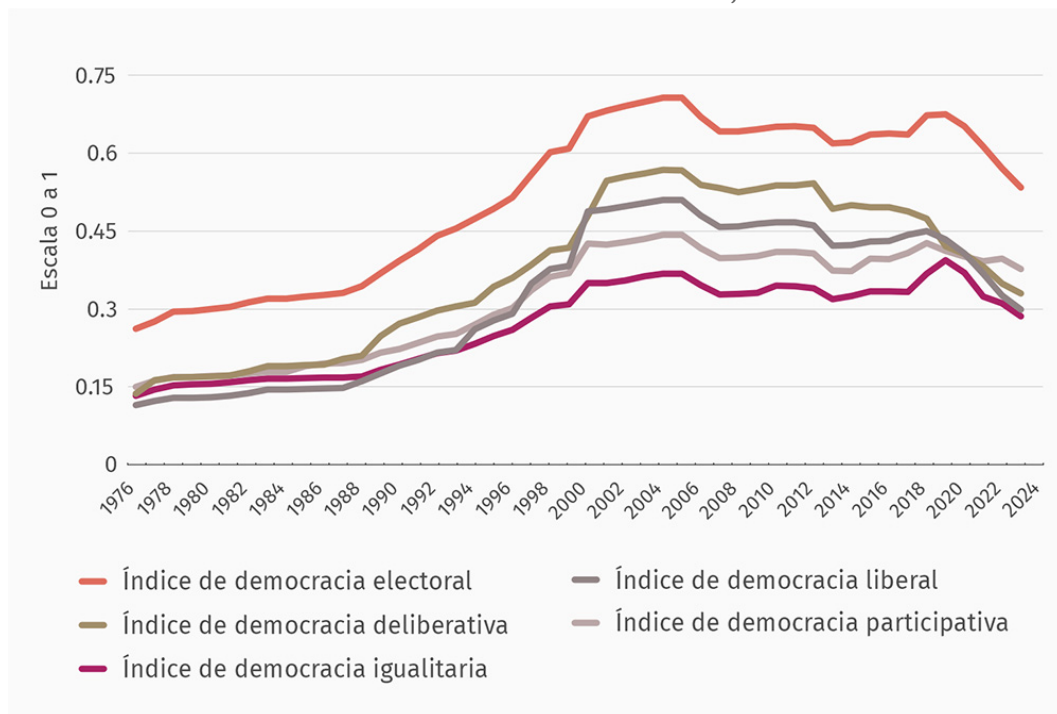
Después de haber alcanzado su máximo puntaje en 2005, el desarrollo democrático del país enfrentó el riesgo de erosión democrática en dos momentos posteriores, pero logró estabilizarse en ambas ocasiones —fue *resiliente a la erosión* (Monsiváis Carrillo, 2024)—. El retroceso observado en 2006 se explica por el conflicto poselectoral relacionado con la elección presidencial de ese año. Como se sabe, López Obrador perdió por un margen menor a uno por ciento de la votación, se declaró víctima de un fraude, desconoció el resultado, mandó al diablo a las instituciones, montó un plantón y se hizo investir como “presidente legítimo”. La campaña electoral fue conflictiva y la diferencia entre el primer y segundo lugar muy cerrada, pero el fraude electoral nunca fue demostrado. De cualquier manera, apelar al “fraude” le permitió a AMLO exigir mayores garantías de equidad en la competencia en la reforma electoral de 2007-2008, la cual fue clave para impedir que avanzara el episodio de autocratización. Entre 2008 y 2012, la calidad del régimen se mantuvo estable, sin ningún cambio de relevancia. En 2012, el ciclo se repitió: López Obrador perdió la elección, esta vez por más de seis puntos porcentuales, pero desconoció el resultado, alegando fraude electoral. Así, la llegada de Enrique Peña Nieto al poder coincide con el inicio de un nuevo episodio de erosión democrática; el cual se vio interrumpido cuando se negoció una nueva

reforma electoral. El descontento de los partidos de oposición con las irregularidades en la elección de 2012 y la intención de Peña Nieto de implementar una serie de reformas de fondo en diversas áreas —el “Pacto por México”— facilitaron el cambio de reglas. Esta vez, el Instituto Federal Electoral (IFE) se transformó en el Instituto Nacional Electoral (INE).

La reforma de 2013-2014 estableció las bases para el desarrollo democrático del sistema durante los años siguientes. Entre 2014 y 2018, la democracia electoral tuvo un ligero repunte desde 2016 hasta 2018, cuando López Obrador ganó la presidencia. Sin embargo, después del primer año de gobierno se registró, nuevamente, un deterioro gradual pero sostenido de la democracia electoral. En 2019, el IDE estaba en 0.675; en 2023 había disminuido a 0.534. La diferencia entre 2018 y 2023 es de 0.139, ya por encima del criterio de 0.10 que indica que el régimen atraviesa por un episodio de autocratización (Maerz *et al.*, 2023).

Por otra parte, como muestra la gráfica 3, las variantes liberal, participativa, deliberativa e igualitaria de la democracia se quedaron rezagadas —estos índices ajustan el desarrollo de cada variante por el desarrollo que ha tenido la democracia electoral—. Ante todo, la gráfica 3 muestra que fueron los aspectos liberales y deliberativos los que más se fortalecieron entre 1996 y 2005. En contraste, las variedades participativa e igualitaria de la democracia apenas si registran cambios a lo largo del tiempo. Salvo algunos “picos” recientes de poca magnitud, los datos sugieren que el régimen político mexicano sigue siendo muy desigual y ofrece oportunidades muy limitadas de participación ciudadana.

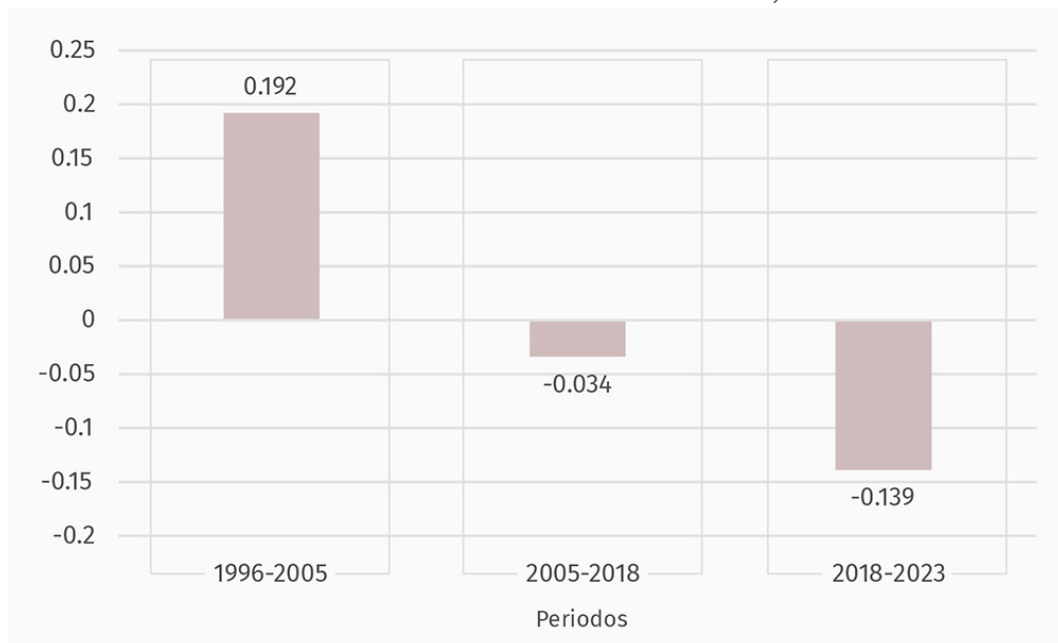
Gráfica 3
Variedades de la democracia en México, 1976-2023



Fuente: elaboración propia con datos de V-Dem, versión 14 (v-dem.net).

Ahora bien, las gráficas 4 y 5 muestran que la democracia se erosionó bajo el gobierno de López Obrador. Como puede verse en la gráfica 4, entre 1996 y 2005, se registró un desarrollo positivo en el Índice de Democracia Electoral. Durante el siguiente periodo, entre 2005 y 2018, el saldo de los dos episodios de erosión fue negativo (-0.034), pero el daño fue limitado gracias a la reforma de 2013-2014 y el subsecuente fortalecimiento del sistema de administración y justicia electoral. Sin embargo, lo avanzado hasta 2018 retrocedió nuevamente bajo el gobierno de la “Cuarta Transformación” (4T).

Gráfica 4
Cambios en la democracia electoral en México, 1996-2023



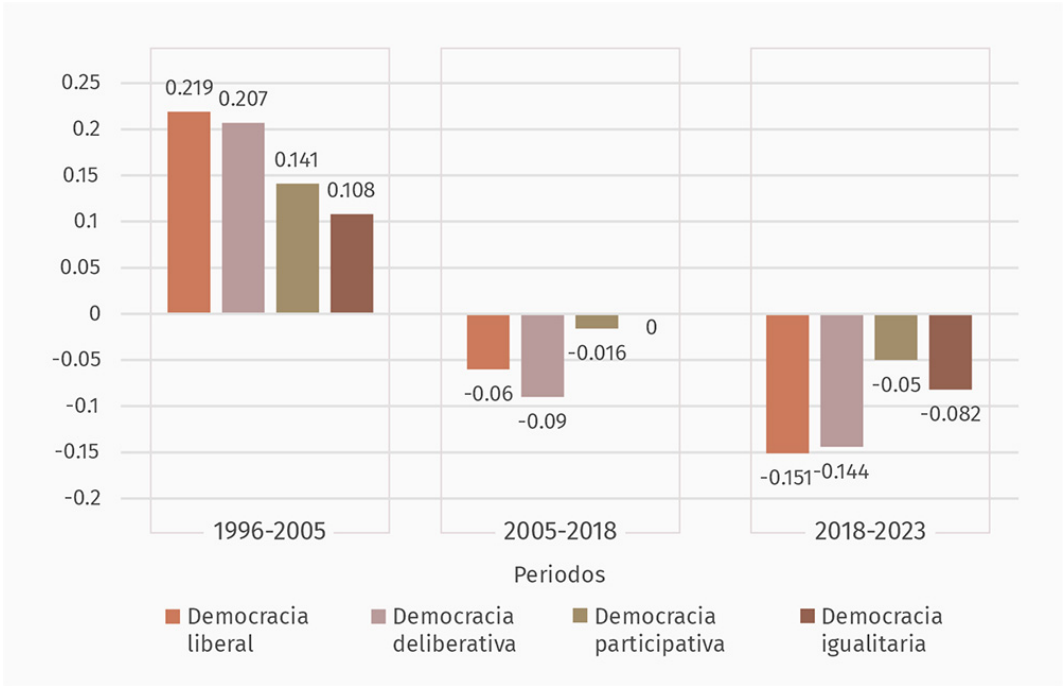
Fuente: elaboración propia con base en V-Dem, v14 (Coppedge *et al.*, 2024).

La gráfica 5 muestra una tendencia similar. Entre 1996 y 2005, los atributos liberales y deliberativos de la democracia tuvieron un desarrollo positivo. Entre 2005 y 2018 la tendencia se revirtió, pues hubo un saldo negativo, particularmente en lo que respecta a la democracia deliberativa. Entre 2005 y 2023, las cualidades deliberativas de la democracia pasaron de 0.56 a 0.33, una diferencia negativa de 0.237 puntos. La mitad de ese retroceso se produjo bajo el gobierno de López Obrador, pues el índice disminuyó de 0.474 a 0.33. La trayectoria de la democracia liberal es semejante, sólo que el proceso de erosión es claramente visible a partir de la llegada al poder de AMLO. Con López Obrador, la democracia liberal en México regresó al nivel que tenía en 1996 (0.299 puntos en 2023).

Por otra parte, el panel B muestra que los resultados en el desarrollo de la democracia participativa y la democracia igualitaria también fueron negativos, si bien de menor magnitud. En esencia, estas dos últimas variedades de la democracia son las que tienen menor variabilidad en el tiempo. Aún así, ilustran que un gobierno que se presenta a sí mismo como popular y de “izquierda” tiene resultados negativos en las dos concepciones de la democracia en las que se esperaría un robustecimiento significativo. Por más

que se presente como incluyente y promotora del “bienestar”, la administración lopezobradorista no fortaleció la democracia participativa ni la igualitaria en el país.

Gráfica 5
Cambio en las variedades de la democracia en México, 1996-2023



Fuente: elaboración propia con base en V-Dem, v14 (Coppedge *et al.*, 2024).

LAS CLAVES DE LA AUTOCRATIZACIÓN

Los datos de V-Dem indican que la democracia mexicana fue resiliente a la erosión en dos momentos previos. La crisis postelectoral de 2006 se resolvió con reformas electorales. Lo mismo sucedió con los reclamos de la oposición luego de la elección presidencial de 2012. Sin embargo, a pesar de que la tendencia se revirtió a partir de 2014, la democracia electoral retrocedió nuevamente desde 2018. Tal retroceso fue mayor que el registrado entre 2005 y 2018. Esta nueva fase regresiva se hizo evidente en los atributos deliberativos y liberales del régimen, incluso en las variantes participativa e igualitaria de la democracia.

Los datos de V-Dem son consistentes con una creciente literatura que ha examinado los mecanismos de subversión de la gobernanza democrática

asociados al gobierno de López Obrador (Aguilar Rivera, 2022; Ibarra del Cueto, 2023; López Leyva, 2024a; Petersen y Somuano, 2021). En principio, podría ser que el sistema político mexicano facilite el ejercicio de un presidencialismo fuerte y eso explique el deterioro democrático. En este volumen, Barrientos del Monte muestra que el régimen presidencial mexicano propició la erosión de la democracia a través del ensanchamiento del poder ejecutivo, apoyado en una creciente militarización. Sin embargo, como ha mostrado Somuano (2024), ni la tradición presidencialista ni las facultades institucionales del poder ejecutivo en el país son suficientes para explicar la erosión democrática observada en los últimos años. Antes bien, destaca que el gobierno de López Obrador centralizó la toma de decisiones y promovió el establecimiento de Morena como partido dominante en un escenario de desinstitucionalización del sistema de partidos.

Entonces, la clave del episodio de retroceso democrático más reciente, una amenaza autoritaria real, como lo describió López Leyva (2024b), reside en el proyecto de “transformación”, la “cuarta” en la historia del país, promovido por Andrés Manuel López Obrador desde que llegó al poder. En términos explicativos, los mecanismos de subversión democrática están asociados al carácter personalista e iliberal del gobierno (García Holgado y Mainwaring, 2023; Medzihorsky y Lindberg, 2023; Rhodes-Purdy y Madrid, 2020): la administración de la cuarta transformación representó la llegada al poder ejecutivo de un líder personalista con amplio respaldo popular y legitimidad electoral, que se caracterizó por una concepción iliberal y antipluralista de la autoridad democrática, que contó con el apoyo incondicional de un partido mayoritario, pero poco institucionalizado (Morena), y que promovió la concentración del poder en la presidencia empleando un discurso populista como estrategia de legitimación (Monsiváis-Carrillo, 2022, 2024).

El rol de Morena, el partido oficial, en la transformación autoritaria del régimen, es analizado en el capítulo escrito por Palma. La autora examina las tensiones entre Morena, como partido mayoritario y gobernante, y las instituciones de la democracia representativa, mostrando su orientación antipluralista y populista, como su líder y fundador que busca un reemplazo del régimen. A partir de entrevistas con políticos y funcionarios, Palma encuentra que Morena es, de hecho, un partido poco formal e institucionalizado, cuya función clave es servir como la maquinaria de movilización electoral de López Obrador, lo cual les permite a diversos liderazgos buscar acomodo en los

gobiernos del partido oficial o conseguir candidaturas a cambio de lealtad y disciplina.

DINÁMICAS DE SUBVERSIÓN DEMOCRÁTICA

Los gobernantes desleales con la democracia se valen de las reglas establecidas para acceder al poder y desde ahí subvertir al régimen de forma estratégica y progresiva. En ese sentido, una característica esencial del gobierno lopezobradorista fue el uso de una retórica populista para polarizar, difundir desinformación y censurar la crítica y la disidencia. Desde una visión maniquea del populismo, López Obrador pretendía haber sido electo para encabezar la “transformación” del régimen en nombre del pueblo. Con esta retórica, desacreditó y deslegitimó el orden establecido, a la vez que promovió la polarización política (López-Robles, 2024; Sarsfield y Abuchanab, 2024). Como señala Palma en su capítulo, un elemento clave del discurso de López Obrador y de Morena es la negación de la transición democrática en el país. Paradójicamente, la narrativa del “fraude” en 2006 es también una pieza medular de su discurso. Como muestra Castro Cornejo (2024), los votantes afines a Morena son más proclives a creer en el “fraude electoral” de ese año.

En suma, el discurso populista del presidente y su partido “controvertía” a la democracia, pues cuestionaba y resignificaba el sentido de este término. Sin embargo, como señala Castaños (2024), por legítimo que sea debatir el significado de la democracia, hay formas de cuestionamiento que, lejos de renovar su sentido, lo debilitan —como sucede con la forma en que la 4T “controvierte” a la democracia mexicana.

La retórica presidencial, reproducida en los medios públicos y redes sociales, difundió información falsa, equívoca o distorsionada. La organización Artículo 19 documentó que el gobierno federal incurrió en actos de desinformación, obstaculizó los procesos legales de acceso a la información y atacó a las voces críticas. El blanco de la retórica presidencial normalmente eran los medios de comunicación, las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil. Con frecuencia, esos ataques estaban dirigidos a celebridades, intelectuales, funcionarios y periodistas. Salazar Rebolledo (2024) ha mostrado que el gobierno lopezobradorista se caracterizó por combatir el periodismo crítico mediante estrategias de estigmatización e

intimidación en un país en el que las y los periodistas pueden ser víctimas de violencia criminal.

Más allá de la retórica, López Obrador ejerció el poder de forma centralizada y buscó someter a los contrapesos institucionales. El presidente y sus aliados intentaron capturar, doblegar o desaparecer a las instituciones que ejercían funciones de contrapeso institucional y que son clave para la rendición horizontal de cuentas. Inclán Ocegüera (2024), por ejemplo, mostró que la independencia del poder judicial y el poder de revisión constitucional de la Suprema Corte no han sido objeto de cambios formales desde la llegada de López Obrador al poder. Sin embargo, señala que el presidente adoptó una estrategia de *pack and curve* (“llena y doblega”) para someter a la Corte y facilitar una política de “constitucionalismo abusivo” —dar por buenas las reformas legales de carácter anticonstitucional (véanse Ríos Figueroa, 2022; y Villanueva Ulfgard, 2023)—. De la misma forma, dejó virtualmente inoperante al recién creado Sistema Nacional Anticorrupción y desacreditó y combatió activamente al Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (INAI), al punto de obstaculizar su funcionamiento al negarse a emitir los nombramientos a los que estaba obligado constitucionalmente. A pesar de su relevancia como órgano garante de derechos, el INAI no ha sido debidamente valorado por la población mexicana. De acuerdo con Nieto Morales (2024), la legitimidad social y las creencias ciudadanas respecto al acceso a la información pública son factores clave para fortalecer la resiliencia de las instituciones de transparencia en el país. El análisis muestra que un mayor conocimiento de los derechos, organizaciones y medios de acceso a la información, así como solicitar información gubernamental por medio de los portales de transparencia, se asocian positivamente con creencias que legitiman el acceso a la información pública.

La iniciativa de reforma del sistema electoral fue una de las más significativas del gobierno de López Obrador. Valdés Zurita (2024) sostiene que, en cada una de las reformas electorales que se han adoptado en el país desde 1996, los partidos políticos han buscado controlar las elecciones sin deteriorar la legitimidad de los procesos y sus resultados. Bajo esta lógica, los criterios que han prevalecido en los distintos episodios han sido los de eficiencia, imparcialidad y certeza electorales. En contraste, Valdés Zurita (2024) muestra que la iniciativa lanzada por el poder ejecutivo en abril de 2022 representaba un ataque autoritario inequívoco, sustentado en información falaz, como el

derroche de recursos presupuestales del que López Obrador ha acusado sistemáticamente al INE. La reforma constitucional, el Plan A y el posterior Plan B implicaban adoptar reglas que hacían retroceder varias décadas a la administración y la justicia electorales.

En paralelo, la marcada heterogeneidad de las capacidades del Estado mexicano favoreció el “ensanchamiento del ejecutivo” (Bermeo, 2016). Bajo el principio de “austeridad republicana”, apelando al pueblo y con la pretensión de combatir la corrupción, las capacidades de la burocracia estatal, la profesionalización de la administración pública y la calidad de las políticas públicas se deterioraron significativamente (Dussauge-Laguna, 2021, 2022). El gobierno de AMLO canceló programas públicos de manera arbitraria, recortó el presupuesto en áreas clave de la política pública, adoptó prácticas discrecionales en el ejercicio del gasto y financió megaproyectos de infraestructura controvertidos, por decir lo menos, como el Tren Maya, la refinería Dos Bocas, el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), entre otros. Al privilegiar el personalismo y los intereses de grupo, la Cuarta Transformación ha adoptado un modelo de gestión opaco, neopatrimonial y clientelar.

En este sentido, Arellano, Rojas y Trejo, en este volumen, muestran que el gobierno lopezobradorista profundizó el “sistema de botín” (*spoils system*) en la administración pública. Analizan el rol del servicio civil de carrera en las democracias y evalúan el potencial que éstos tienen de contribuir a la resiliencia de la democracia. Los servicios civiles de carrera suelen asociarse con la profesionalización de la burocracia pública, con el desarrollo de un cuerpo de funcionarios especializados y profesionales que contribuyen a mejorar la gestión pública. Además, argumentan que la importancia de estos servicios para la democracia reside en que eliminan o reducen el sistema de botín. Es decir, impiden que los partidos políticos utilicen la administración pública como una fuente de puestos y recursos que pueden administrar con base en sus propios intereses cuando ejercen el poder.

En su análisis, los autores destacan que la construcción de un servicio civil de carrera eficaz es una de las principales deudas del proceso de transformación institucional en México. A pesar de la democratización del régimen y de algunas experiencias sobresalientes en materia de profesionalización del servicio público, el balance es desfavorable. En este contexto, el capítulo destaca que el avance en la construcción de servicios

civiles de carrera se detuvo con la Cuarta Transformación (4T); en su lugar, se impulsó un desmantelamiento injustificado del aparato público y la militarización de la gestión pública.

El sistema de botín promovido por la 4T es, en efecto, abiertamente militarista. En su contribución a este volumen, Hernández Gutiérrez argumenta que la expansión de la presencia militar en áreas de la gestión pública —que deberían ser ejercidas por una administración civil— constituye una señal de autocratización. Hernández Gutiérrez discute la importancia de que las relaciones cívico-militares estén sujetas a mecanismos de control democrático y reconstruye el proceso que llevó a militarizar la seguridad pública en el país. En particular, se enfoca en el incremento de la presencia militar en tareas del servicio público en el gobierno de López Obrador y argumenta que se estableció un pacto cívico-militar de carácter autoritario. Hernández Gutiérrez destaca que será muy difícil restaurar la autoridad civil sobre la militar. Al apoyarse en el Ejército y premiarlo con presupuesto, contratos, concesiones y atribuciones, el gobierno lopezobradorista redujo la capacidad de control democrático de la autoridad pública e impulsó el fortalecimiento de los militares como un agente con influencia política e intereses propios en la gestión pública.

En ese sentido, un caso que ilustra la discrecionalidad en el ejercicio del poder, la manipulación de valores y aspiraciones democráticas de la ciudadanía, así como el “ensanchamiento” del poder militar en México es el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA). Su construcción fue precedida por la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México luego de una consulta convocada por López Obrador, incluso antes de tomar posesión como presidente. Esa consulta pretendió dotar de cierta legitimidad popular a una decisión adoptada arbitrariamente por López Obrador. Así, la responsabilidad del desarrollo del aeropuerto de la Cuarta Transformación fue asignada al Ejército, una de las primeras funciones que se le atribuyeron en el sexenio. En este volumen, Díaz Sandoval y Espejel analizan el proceso de implementación de este proyecto.

De igual manera, un caso “exitoso” de captura presidencial de un órgano constitucional autónomo es el de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). En su capítulo, Galindo Rodríguez señala que la CNDH surgió a principios de la década de los noventa del siglo XX como una institución que debía cumplir, esencialmente, con la tarea de simular que el gobierno estaba interesado en proteger los derechos humanos. A lo largo de las

administraciones posteriores, el papel de la Comisión rara vez se alejó del *script* original, al desempeñarse como una institución que no cumplía cabalmente con el mandato constitucional de hacer rendir cuentas al poder ejecutivo en cuanto a su desempeño en materia de derechos humanos. Sin embargo, incluso con un margen estrecho de acción, la CNDH mostró independencia y emitió sentencias críticas. Todo eso fue revertido con la Cuarta Transformación. Como muestra Galindo, la entonces titular, Rosario Ibarra de Piedra, no sólo encabezó una gestión que desempeñaba funciones meramente decorativas, sino que estaba alineada a la agenda presidencial y la promovía con vigor.

Por otro lado, en la relación entre gobierno y organizaciones y movimientos sociales que reivindicaban derechos, hubo una subversión de las normas democráticas. La relación del lopezobradorismo con las feministas y la defensa de los derechos de las mujeres es paradigmática. En este volumen, Amneris Chaparro analiza los atributos antifeministas del discurso de López Obrador, reproducido por su gobierno y sus aliados, y que se tradujo en acciones y políticas concretas. La autora muestra que el antifeminismo del gobierno ha promovido “pánicos morales” para ridiculizar y deslegitimar las protestas y movilizaciones feministas. Además, expone cómo la violencia, la ridiculización, la infantilización, la sospecha y la criminalización de mujeres y feministas por igual ha sido la respuesta de la Cuarta Transformación a las agendas igualitarias y emancipatorias del feminismo mexicano.

RESISTENCIA Y RESILIENCIA

En este volumen, López Leyva y Arredondo Fitz señalan que la resiliencia democrática en México depende, en gran parte, de la capacidad que tengan los partidos de oposición de ofrecer una alternativa representativa y electoral viable. En buena medida, la llegada de López Obrador al poder se debe al fracaso de los partidos políticos de representar alternativas de gobierno responsables y eficaces. En ese mismo sentido, los autores destacan que las fuerzas opositoras han sido incapaces de desplazar el eje de la polarización promovida por el gobierno de la 4T. Sin una alternativa programática plausible, la oposición puede quedar atrapada en una defensa de la democracia parecida al deseo de restaurar “el viejo pacto de élites”, reforzando la narrativa empleada por López Obrador para denostar el orden vigente, al que suele caracterizar como “neoliberal” y “corrupto”.

Sin embargo, López Leyva y Arredondo Fitz también destacan que la oposición partidista ha utilizado los recursos institucionales y legales a su alcance para ofrecer resistencia a la Cuarta Transformación. De acuerdo con los autores, la oposición ha contribuido a la resiliencia democrática en al menos tres áreas: electoral, legislativa y defensa de los contrapesos institucionales. En el plano electoral, aunque el avance de Morena en las entidades federativas ha sido progresivo, las coaliciones electorales entre los partidos de oposición impidieron que Morena y sus aliados alcanzaran la mayoría calificada en la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 2021. En ese mismo ciclo electoral, la oposición triunfó en nueve de dieciséis alcaldías en la Ciudad de México (CDMX), un desempeño electoral nunca visto en la capital del país, considerada “el bastión de la izquierda”. En el ámbito legislativo, los partidos opositores conformaron un bloque que votó en contra de la iniciativa de reforma constitucional en materia energética en abril de 2022. En ese episodio, las y los legisladores de oposición resistieron las presiones y los ataques del gobierno, de manera que la “contrarreforma energética” fue desechada. Asimismo, los autores destacan que los partidos opositores desempeñaron un papel clave en la reforma electoral. Primero, se coordinaron para bloquear la aprobación de la iniciativa constitucional lanzada por el gobierno de López Obrador. Posteriormente, aunque no consiguieron impedir la aprobación del Plan B, los partidos de oposición participaron en la defensa del Instituto Nacional Electoral (INE), que concluyó cuando la Suprema Corte declaró inconstitucionales las leyes y reformas promulgadas por el gobierno.

Asimismo, el análisis de López Leyva y Arredondo Fitz contribuye a destacar que las estrategias de resistencia de los partidos de oposición han seguido los cauces institucionales establecidos. Si algo ha caracterizado a los episodios de resiliencia democrática en México es el recurso a los mecanismos legales e institucionales de revisión y contrapeso. Por ejemplo, ante la inminente discusión de la reforma constitucional en materia electoral, el INE y algunas de sus consejeras y consejeros participaron en el debate público ilustrando los riesgos que implicaban las reformas. El INE continuó con campañas informativas que alertaban acerca de las consecuencias adversas del Plan B y, después de la promulgación de las leyes y reformas contenidas en ese plan, impugnó las modificaciones legales interponiendo sendas controversias constitucionales ante la Suprema Corte, defendió a la Secretaría Ejecutiva del Instituto mediante un juicio ante el Tribunal Electoral y ofreció asesoría y

asistencia legal al personal del servicio profesional electoral que perdería su empleo como resultado de las reformas lopezobradoristas. De igual forma, todavía con el Plan B en vilo, el INE y el Tribunal Electoral defendieron las instituciones vigentes ante una iniciativa concertada entre Morena y los partidos de oposición para limitar los alcances de la justicia electoral y revertir avances en materia de paridad de género y acciones afirmativas. La intensiva campaña en medios de comunicación, en el Congreso, en los tribunales y en la Suprema Corte promovida por el INAI ilustra, igualmente, cómo combatir el abuso del poder presidencial con apego a las normas vigentes. En 2023, debido a la falta de voluntad del gobierno para nombrar a tres personas comisionadas al pleno del INAI, este instituto dejó de operar durante varios meses, con lo que dejó sin revisión miles de solicitudes de acceso a la información pública. Si el INAI dejaba de operar, el gobierno podía actuar de forma opaca y sin acatar normas constitucionales en materia de transparencia.

El carácter institucional de la defensa del régimen mexicano se ha hecho patente incluso en los episodios de protesta. Algunas de las movilizaciones ciudadanas más significativas de la última década surgieron con motivo de la defensa de las elecciones y el INE. La primera manifestación masiva tuvo lugar el domingo 13 de noviembre de 2022 y consistió en una marcha sobre Paseo de la Reforma, desde el Ángel de la Independencia hasta el Monumento a la Revolución, en la Ciudad de México. Esa movilización se reprodujo en más de treinta ciudades en el resto del país y algunas más en el extranjero. La segunda movilización consistió en una concentración en la Plaza de la Constitución (Zócalo capitalino) el 26 de febrero de 2023. Esta movilización se reprodujo en más de cien ciudades de México y otros países. Si la primera marcha tuvo como propósito protestar en contra de la reforma constitucional en materia electoral, la segunda defendió el voto libre e imparcial ante la inminente promulgación de la totalidad del Plan B. A la primera movilización, López Obrador respondió con una manifestación semejante, sólo que financiada con recursos públicos y respaldada por la capacidad de movilización clientelar del gobierno de la Ciudad de México y otras entidades federativas gobernadas por morenistas. A la segunda movilización en defensa del INE, el gobierno respondió con una manifestación para celebrar los 85 años de la expropiación petrolera. Una tercera movilización masiva, la “marcha por la democracia”, tuvo lugar el 18 febrero de 2024. Al igual que las dos anteriores, la “marea rosa” concentró en el

Zócalo de la CMDX a una multitud festiva y convocó a movilizaciones semejantes en más de cien ciudades dentro y fuera del país.

Desde luego, las movilizaciones ciudadanas no consiguieron persuadir a López Obrador de que desistiera de la reforma constitucional, ni mucho menos lo convencieron de abstenerse de promover el Plan B —ni de lanzar el Plan C, en febrero de 2024—. Sin embargo, el mensaje de la movilización sí fue recibido por los partidos de oposición, que se mantuvieron cohesionados y votaron en contra. En última instancia, la movilización colectiva y el debate público en torno a las consecuencias adversas de las reformas electorales parecen haber encontrado eco en la Suprema Corte. Con todo, nada garantizaba que la Corte interviniera para proteger la constitucionalidad de las leyes electorales ante las presuntas violaciones promovidas por el Plan B. Desde el punto de vista de la resiliencia de la democracia, la Suprema Corte desempeñó un papel decisivo en este episodio, pues anuló las reformas promulgadas por la mayoría legislativa sobre la base de violaciones graves en el proceso legislativo —aunque sin pronunciarse sobre cuestiones de fondo, dejando abierta la posibilidad de que esas reformas fueran aprobadas legalmente en un futuro (Martín Reyes, 2024).

Hasta abril de 2023, además del INE o la Suprema Corte, el pluralismo de la sociedad política fue decisivo para apoyar los movimientos en defensa de la democracia. Al analizar el potencial de las organizaciones de la sociedad civil mexicana para resistir los embates autoritarios, Natal (2024) señala que la sociedad civil puede ser resiliente, pero no necesariamente prodemocrática. Es decir, algunas redes u organizaciones pueden adaptarse y sobrevivir en un entorno diferente, pero eso no implica que defenderán derechos o instituciones democráticas. En otros casos, ya sea de forma pasiva o activa, puede haber redes u organizaciones sociales que adopten una postura más prodemocrática. En contraste, movimientos sociales, diversos medios de comunicación, organizaciones cívicas, *think tanks*, periodistas y líderes de opinión son ejemplos de las expresiones activas de resistencia prodemocrática.

La descripción que hacen Puga y Valderrama (2024) de los diversos episodios e innovadoras estrategias de resistencia adoptados por estudiantes de posgrado y diversos grupos de personas dedicadas a la academia y la investigación, como respuesta al desmantelamiento y cooptación promovido por la Cuarta Transformación como política científica, ilustran las modalidades de respuesta cívica activa. En ese mismo sentido, Gordillo García (2024) sostiene que los movimientos sociales desempeñan un papel clave en la

resiliencia democrática al promover la deliberación pública y ampliar el sentido de la representación y participación políticas. El autor analiza, específicamente, la respuesta de los movimientos de víctimas de la violencia, en particular, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), a la intransigencia e insensibilidad del gobierno de López Obrador. Ante un presidente que emite declaraciones engañosas y frívolas acerca de la violencia y la inseguridad, los movimientos de víctimas han cuestionado la narrativa oficial, reclamando al ejecutivo que “El dolor no es un *show*”.

La capacidad de la ciudadanía de organizarse para demandar a los gobiernos un comportamiento responsable, inclusivo y deliberativo es crucial. Aún en los casos en que el propósito expreso no sea defender la democracia, la autonomía asociativa y organizativa de la ciudadanía son fundamentales para la resiliencia del régimen en la medida en que defienden derechos o libertades, espacios públicos o principios de gobernanza democrática. Un ejemplo de la importancia de las redes integradas por distintos tipos de actores se encuentra en el estudio desarrollado por Porras (en este volumen) acerca de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este capítulo, el autor muestra la estrecha relación entre los ODS, la Agenda 2030 y la gobernanza democrática apegada a derechos y libertades fundamentales. Asimismo, aporta evidencia de las múltiples vías a través de las cuales el gobierno de López Obrador ha erosionado el cumplimiento de los objetivos del plan, con lo que tanto el régimen democrático como el desarrollo sostenible en el país se ven comprometidos. Sin embargo, este estudio también señala que los ODS han convocado a actores sociales de distinta índole —funcionarios y servidores públicos, académicos, empresarios y activistas de organizaciones de la sociedad civil—, y resalta el papel del conocimiento experto aportado por éstos. Porras destaca una consecuencia paradójica del desempeño del gobierno lopezobradorista: ha activado a las redes y las dinámicas autoorganizativas de actores expertos y especializados en defensa del cumplimiento de la agenda de desarrollo sostenible.

De manera semejante, Gómez Rojas y Montes de Oca ofrecen en su capítulo un análisis del desarrollo de las capacidades de resistencia y resiliencia a nivel comunitario ante la implementación de grandes proyectos de infraestructura. Las autoras analizaron la respuesta comunitaria al Plan Integral Morelos (PIM), un proyecto de urbanización e industrialización promovido por la Comisión

Federal de Electricidad desde 2011, que afecta a diversos municipios de los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala, donde residen alrededor de 900 mil habitantes. Las investigadoras describen los diversos episodios de resistencia comunitaria ante las deficiencias en la gestión del PIM y el avance de inversiones que vulneran los derechos de las comunidades en las que se ha implementado el plan. Este estudio muestra cómo las comunidades han debido ser resilientes ante las persistentes deficiencias de la implementación del proyecto a lo largo del tiempo. Ni siquiera la llegada de la Cuarta Transformación al poder representó un cambio que introdujera mecanismos de gobernanza democrática y apegada a derechos.

De la misma manera, la defensa de los derechos de las mujeres y los reclamos de las “colectivas” feministas han revelado los límites de la Cuarta Transformación para responder a una ciudadanía con autonomía organizativa y mecanismos de acción colectiva descentralizados y horizontales. María Inclán y Silvia Inclán analizan en este volumen el carácter disruptivo de los movimientos feministas ante la política personalista y clientelar del gobierno en turno. Las autoras argumentan que la defensa feminista de las políticas de protección a la niñez o las madres trabajadoras o la denuncia de la violencia de género no sólo han mostrado que la Cuarta Transformación ha carecido de elementos para responder a esos reclamos. También argumentan que, al defender derechos de grupos en desventaja, contribuyen a la defensa de los derechos de la ciudadanía en general.

DE LA RESILIENCIA A LA RUPTURA DEMOCRÁTICA

Las democracias pueden ser resilientes a la erosión o a la ruptura (Boese *et al.*, 2021), depende de las estrategias de subversión democrática promovidas por gobernantes y partidos en el poder y de la respuesta de otros actores —partidos de oposición, organizaciones sociales, votantes, entre otros—. Un número creciente de estudios revela que los gobiernos que debilitan intencionalmente la democracia —así sean populistas, personalistas o iliberales, de izquierda o derecha—, no necesariamente cumplirán su cometido (Clearly y Öztürk, 2022; Gamboa, 2022; Weyland, 2024). La defensa de la democracia, en ese sentido, es un proceso lleno de incertidumbre, sensible a las estrategias de los actores y las contingencias de cada momento.

Hasta las elecciones de junio de 2024, la democracia mexicana fue resiliente a la ruptura, pero no a la erosión. Entre julio de 2018 y septiembre de 2024 se registró un proceso de autocratización en México: los atributos de la democracia electoral (al igual que la deliberativa y la liberal) han retrocedido sistemáticamente. Esto no significa que el régimen mexicano haya transitado al autoritarismo ni que este episodio de retroceso democrático sea inédito en la historia reciente del país. La democracia mexicana se enfrentó en dos momentos previos al riesgo de la ruptura del régimen. Sin embargo, en ambas ocasiones, la democracia fue resiliente a la erosión, pues pudo recuperar sus atributos en virtud de la negociación de nuevas reformas electorales entre los partidos políticos. El episodio de autocratización que inició con el gobierno de López Obrador, sin embargo, es diferente. No se trata de un episodio motivado por los reclamos de los partidos opositores ante las disparidades y malas prácticas electorales del partido vencedor en las elecciones presidenciales, sino de uno impulsado por un líder personalista y un partido mayoritario, cuyos atributos distintivos son su dependencia del líder y su orientación antipluralista y populista.

Los capítulos que conforman este volumen contribuyen a identificar los mecanismos de subversión y resiliencia de la democracia mexicana en el contexto de autocratización que transcurre entre 2018 y 2024. Sin embargo, en un proceso electoral marcado por la manipulación de las reglas y las malas prácticas impulsadas desde el gobierno, las y los votantes mexicanos dieron un respaldo categórico a la “continuación de la transformación”, el proyecto político del presidente saliente, López Obrador. Así, la candidata de Sigamos Haciendo Historia (SHH), Claudia Sheinbaum, obtuvo 59.8% de los votos a favor; la coalición integrada por los partidos Morena, Partido Verde y Partido del Trabajo obtuvo, en conjunto, 54 % de los votos para el Congreso; en las contiendas estatales, las candidaturas oficialistas triunfaron en siete de nueve elecciones. Adicionalmente, valiéndose de una sofisticada estrategia para la asignación de candidaturas, la coalición triunfadora capturó 73% de representación en la Cámara de Diputados y Senadores gracias a la permisividad anticonstitucional de las autoridades electorales.

Paradójicamente, los resultados de los comicios de 2024 jugaron en contra de la resiliencia de la democracia. Pocos meses antes del inicio de la campaña electoral, en febrero de 2014, López Obrador presentó un paquete de iniciativas de reforma constitucional al que denominó Plan C —luego de que la Suprema

Corte anulara el Plan B de la reforma electoral el año anterior—. Este plan contemplaba, entre iniciativas de distinta índole, reformas al poder judicial y al sistema electoral. Sin otra justificación jurídica o institucional que la voluntad presidencial, las reformas contempladas representaban una restauración del régimen autoritario (Olvera, 2024). Sin cortapisas, la candidata Claudia Sheinbaum suscribió el Plan C y adoptó el compromiso de implementarlo en caso de resultar electa. Lo mismo sucedió con todas y todos los candidatos de la coalición SHH —dicho plan se convirtió en la parte medular de las campañas electorales del oficialismo.

De esta manera, en las elecciones de 2024 se puso en juego el futuro de la democracia mexicana (Monsiváis-Carrillo y Cisneros Yescas, 2024). En la medida en que un voto a favor de Sheinbaum y su coalición electoral significaba un voto a favor del Plan C, se puede decir que, conscientemente o no, 60% del electorado “votó por la autocracia” (Magaloni, 2006). El resultado electoral le confirió a López Obrador la posibilidad de implementar las reformas previstas durante el último mes de su mandato con el respaldo explícito de la presidenta electa. Así, mediante la coacción y la corrupción de senadores de la oposición, la “supermayoría” morenista promulgó las reformas al poder judicial y a la Guardia Nacional en las últimas dos semanas de septiembre de 2024. Con esas reformas, Morena y sus aliados establecieron las bases formales de la primacía del poder ejecutivo sobre la separación de poderes y el Estado de derecho. Andrés Manuel López Obrador concluyó su gobierno con la subversión de la democracia constitucional mexicana.

El caso mexicano es uno en el que el gobierno venció a la resiliencia democrática en las urnas. Los votos le otorgaron a la colación proautoritaria el poder necesario para transformar la democracia en un autoritarismo competitivo, un régimen que conservará una fachada democrática y celebrará elecciones en las que el gobierno triunfará por “las buenas o por las malas”. Las reformas asociadas al Plan C han establecieron las bases de un régimen de partido hegemónico en el que el poder ejecutivo carece de contrapesos. La Cuarta Transformación podrá recoger “los frutos de la legitimidad electoral sin correr los riesgos de la incertidumbre democrática” (Schedler, 2002: 37).

REFERENCIAS

- Aguilar Rivera, José Antonio (2022). “Dinámicas de la autocratización: México 2021”. *Revista de Ciencia Política* 42 (2): 355-382.
- 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.
- Carrión, Julio F. (2022). *A Dynamic Theory of Populism in Power: The Andes in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Cassani, Andrea, y Luca Tomini (2019). “Post-Cold War autocratization: trends and patterns of regime change opposite to democratization”. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica* 49 (2): 121-138.
- Castaños, Fernando (2024). “Juicios desmesurados y antidemocracia populista”. En *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, coordinado por Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo, 111-143. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castro Cornejo, Rodrigo (2024). “Who Believes in Fraud in the 2006 Mexican Presidential Election? Election Denialism, Partisan Motivated Reasoning, and Affective Polarization”. *Latin American Research Review* 59 (3): 1-22.
- Cleary, Matthew R., y Aykut Öztürk (2022). “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; Adam Glynn; Carl Henrik Knutsen; Staffan I. Lindberg; Daniel Pemstein; Brigitte Seim; Svend-Erik Skaaning; y Jan Teorell (2020). *Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coppedge, Michael; John Gerring; Carl Henrik Knutsen; Staffan I. Lindberg; Jan Teorell; David Altman; Fabio Angiolillo; Michael Bernhard; Cecilia Borella; Agnes Cornell; M. Steven Fish; Linnea Fox; Lisa Gastaldi; Haakon Gjerløy; Adam Glynn; Ana Good God; Sandra Grahn; Allen Hicken; Katrin Kinzelbach; Kyle L. Marquardt; Kelly McMann; Valeriya Mechkova; Anja Neundorff; Pamela Paxton; Daniel Pemstein; Oskar Rydén; Johannes von Römer; Brigitte Seim; Rachel Sigman; Svend-Erik Skaaning; Jeffrey Staton; Aksel Sundström; Eitan Tzelgov; Luca Uberti; Yi-ting Wang; Tore Wig; y

- Daniel Ziblatt (2024). *V-Dem Codebook v14. Varieties of Democracy (V-Dem) Project* [en línea]. Disponible en <https://v-dem.net/documents/38/V-Dem_Codebook_v14.pdf> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Curato, Nicole, y Diego Fossati (2020). “Authoritarian Innovations: Crafting support for a less democratic Southeast Asia”. *Democratization* 27 (6): 1006-1020.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Dussauge-Laguna, Mauricio I. (2021). “‘Doublespeak Populism’ and Public Administration: The Case of Mexico”. En *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, coordinado por B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit, Michael W. Bauer y Stefan Becker, 178-199. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dussauge-Laguna, Mauricio I. (2022). “The promises and perils of populism for democratic policymaking: the case of Mexico”. *Policy Sciences* 55 (4): 777-803.
- Gamboa, Laura (2022). *Resisting Backsliding: Opposition Strategies against the Erosion of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- García Holgado, Benjamín, y Scott Mainwaring (2023). “Why Democracy Survives Presidential Encroachments: Argentina Since 1983”. *Comparative Politics* 55 (4): 525-548.
- Gordillo García, Johan (2024). “El dolor no es un ‘show’: las víctimas de la violencia frente al poder presidencial en México”. En *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, coordinado por Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo, 335-367. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Haggard, Stephan, y Robert Kaufman (2021). *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ibarra del Cueto, Juan Fernando (2023). “Plebiscitarianismo y erosión de la capacidad estatal en México”. *Revista de Ciencia Política* 43: 301-322.
- Inclán Ocegüera, Silvia (2024). “La batalla por la legitimidad y la credibilidad de la SCJN. México, 2018-2022”. En *¿Cómo se sostiene la democracia? La*

- resiliencia democrática en México*, coordinado por Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo, 132-161. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kneuer, Marianne (2021). “Unravelling democratic erosion: who drives the slow death of democracy, and how?”. *Democratization* 28 (8): 1442-1462.
- Knutsen, Carl Henrik; Kyle L. Marquardt; Brigitte Seim; Michael Coppedge; Amanda B. Edgell; Juraj Medzihorsky; Daniel Pemstein; Jan Teorell; John Gerring; y Staffan I. Lindberg (2024). “Conceptual and Measurement Issues in Assessing Democratic Backsliding”. *PS: Political Science & Politics*: 1-16.
- Levitsky, Steven, y Lucan Ahmad Way (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt (2018). *How Democracies Die*. Nueva York: Crown.
- López Leyva, Miguel Armando (2024a). “¿Cambio de régimen o cambio de gobierno? Los retos democráticos tras la tercera alternancia”. *Estudios Sociológicos* 42: 1-23.
- López Leyva, Miguel Armando (2024b). “Los riesgos de la autocratización en México”. En *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, coordinado por Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo, 369-384. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- López-Robles, Adalberto (2024). “Nada ni nadie estará por encima de la voluntad soberana del pueblo: AMLO, las redes y el populismo contemporáneo en México”. *Revista Mexicana de Opinión Pública* (36): 137-159.
- Lührmann, Anna, y Staffan I. Lindberg (2019). “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?”. *Democratization* 26 (7): 1095-1113.
- Maerz, Seraphine F.; Amanda B. Edgell; Matthew C. Wilson; Sebastian Hellmeier; y Staffan I. Lindberg (2023). “Episodes of regime transformation”. *Journal of Peace Research* 61 (6): 967-984.
- Magaloni, Beatriz (2006). *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez Liñan (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Márquez Romero, Vladimir (2024). "La resiliencia democrática: dimensiones para su análisis". En *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, coordinado por Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo, 44-70. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Martín Reyes, Javier (2024). "La muerte judicial del 'Plan B': Certeza inmediata y riesgos futuros". *Estudios Sociológicos de El Colegio de México* 42: 1-18.
- Medzihorsky, Juraj, y Staffan I. Lindberg (2023). "Walking the Talk: How to Identify Anti-Pluralist Parties". *Party Politics* 30 (3): 420-434.
- Merkel, Wolfgang, y Anna Lührmann (2021). "Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges". *Democratization* 28 (5): 869-884.
- 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. Ciudad de México: Ítaca.
- Monsiváis-Carrillo, Alejandro (2024). "Autocratización y resiliencia democrática en México". En *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, coordinado por Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo, 11-39. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Monsiváis-Carrillo, Alejandro, y Gerardo Isaac Cisneros Yescas (2024). "¿La democracia a las urnas? Las elecciones de 2024 en México". *Estudios Sociológicos de El Colegio de México* 42: 1-14.
- Munck, Gerardo (2016). "What is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy". *Democratization* 23 (1): 1-26.
- Munck, Gerardo L. (2024). "The state as a determinant of democracy: durable poor-quality democracies in contemporary Latin America". *Democratization* 31 (2): 341-365.
- Natal, Alejandro (2024). "Resiliencia de la sociedad civil mexicana". En *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, coordinado por Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo, 280-319. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Nieto Morales, Fernando (2024). “Legitimidad y resiliencia de las instituciones de transparencia y acceso a la información pública en México”. En *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, coordinado por Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo, 208-242. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Olvera, Alberto J. (2024). “Las reformas de López Obrador: la restauración priísta por la vía democrática” [en línea]. *Nexos*, 9 de febrero. Disponible en <<https://t.ly/ZI84T>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Petersen, German, y Fernanda Somuano (2021). “¿Desdemocratización mexicana? Pandemia, hiperpresidencialismo e intentos por reconstruir un sistema de partido dominante”. *Revista de Ciencia Política* 41 (2): 353-376.
- Puga, Cristina, y Brenda Valderrama (2024). “La política científica de la 4T y la resiliencia de una comunidad”. En *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, coordinado por Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo, 320-368. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rhodes-Purdy, Matthew, y Raúl L. Madrid (2020). “The perils of personalism”. *Democratization* 27 (2): 321-339.
- Ríos Figueroa, Julio (2022). “El poder judicial ante el populismo y la erosión democrática. El caso de México, 2018-2021”. *Estudios Políticos* (198): 187-217.
- Salazar Rebolledo, Grisel (2024). “Prensa y resistencia: ¿hacia una nueva relación con el poder?”. En *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, coordinado por Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo, 243-279. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sarsfield, Rodolfo, y Zacarías Abuchanab (2024). “Populist Storytelling and Negative Affective Polarization: Social Media Evidence from Mexico”. *Latin American Politics and Society* 66 (2): 1-30.
- Schedler, Andreas (2002). “The Menu of Manipulation”. *Journal of Democracy* 13 (2): 36-50.
- Schedler, Andreas (2024). “Rethinking Democratic Subversion”. En *The Routledge Handbook of Autocratization*, coordinado por Aurel Croissant y Luca Tomini, 19-36. Routledge.

- Somuano, María Fernanda (2024). “Centralización del poder presidencial: ¿erosión democrática?”. En *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, coordinado por Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo, 72-110. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tomini, Luca; Suzan Gibril; y Venelin Bochev (2023). “Standing up against autocratization across political regimes: a comparative analysis of resistance actors and strategies”. *Democratization* 30 (1): 119-138.
- Valdés Zurita, Leonardo (2024). “La resiliencia del sistema electoral mexicano”. En *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, coordinado por Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo, 162-188. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Villanueva Ulfgard, Rebecka (2023). “López Obrador’s hyper-presidentialism: populism and autocratic legalism defying the Supreme Court and the National Electoral Institute”. *The International Journal of Human Rights* 27(8): 1267-1291.
- Waldner, David, y Ellen Lust (2018). “Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding”. *Annual Review of Political Science* 21 (1): 93-113.
- Weyland, Kurt (2024). *Democracy’s Resilience to Populism’s Threat: Countering Global Alarmism*. Cambridge: Cambridge University Press.

[Notas]

- [1] V-Dem ofrece la medición de la democracia de mayor validez conceptual y confiabilidad estadística disponible hasta el momento. Knutsen *et al.* (2024) han mostrado que los datos de V-Dem son robustos ante diversas críticas que se han hecho a su modelo de medición, que depende en gran medida del juicio de expertos. Los datos de V-Dem son de acceso libre y se actualizan cada año. De hecho, no existen mediciones alternativas que respondan de mejor manera al reto de construir estimadores certeros de la democracia y sus variedades (Coppedge *et al.*, 2020). Asumiendo que todo indicador es imperfecto y existe un error de medición inevitable, la alternativa a V-Dem son índices con deficiencias conceptuales y mediciones menos precisas, o categorías cualitativas con poca capacidad de diferenciación de la gradación de las múltiples dimensiones de la democracia.

PRIMERA PARTE

CLAVES DE LA AUTOCRATIZACIÓN

Presidencialismo y erosión de la democracia

México y América Latina en perspectiva comparada

Fernando Barrientos del Monte

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

INTRODUCCIÓN

Giovanni Sartori (1965) señaló que la democracia es una construcción humana y, por lo tanto, tiene un principio y un fin; así que, aunque su fin no es deseable, es importante delimitar teóricamente su posibilidad. Una de las preocupaciones centrales del pensamiento político contemporáneo (en especial, de la ciencia política) es el declive de las democracias. Si bien no es la primera vez que esto sucede —la historia del siglo XX tiene dos periodos como ejemplo: 1910-1930 y 1960-1970—, lo significativo en el siglo XXI es que las democracias se pueden desconsolidar a pesar de contar con fuertes anclajes institucionales. Las características centrales de este fenómeno son su poca perceptibilidad y lento avance; es decir, no sucede de manera abrupta como los golpes de Estado, presentes en muy pocos casos en este siglo. Por este motivo se habla de erosión y no de instauración de un régimen no-democrático. La desconsolidación sucede paradójicamente por vías democráticas, con frecuencia por la vía vertical: distorsiona sus objetivos, estira sus mecanismos y profundiza en sus raíces. Si bien se ha dicho que los problemas de la democracia se resuelven con más democracia, estamos asistiendo a una transformación que los antiguos ya habían identificado como *degradación*. Así, más que regímenes autoritarios o totalitarios, lo que genera la erosión de las democracias son las prácticas demagógicas que terminan en oclocracias. Lo que hoy está en crisis son las democracias liberales y representativas, no así otras formas que se dicen democráticas, como los sistemas de partido único u otros modos de organización que aducen fundarse en principios democráticos.

¿Cómo influye el presidencialismo en la desdemocratización? ¿Por qué los presidentes electos de manera democrática han promovido directa o

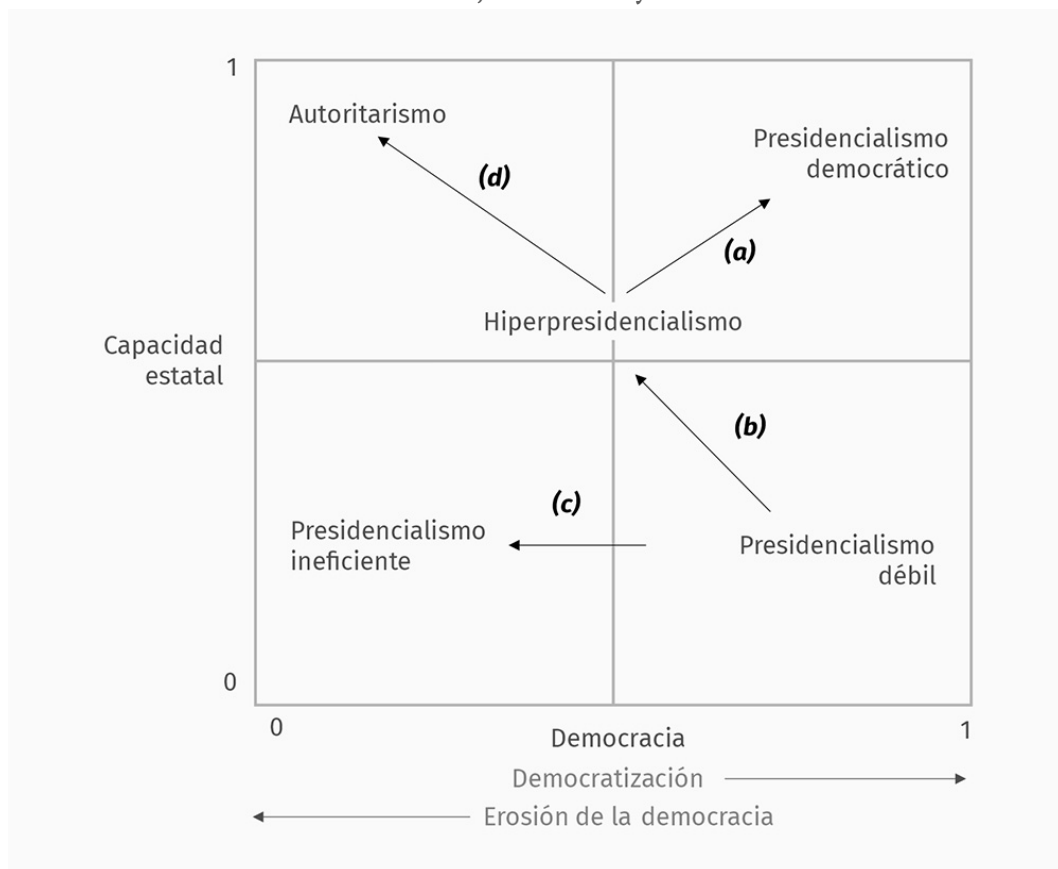
indirectamente la erosión de la democracia? ¿Cuáles son los mecanismos que utiliza el presidencialismo para debilitar las democracias? El diseño institucional del presidencialismo tiende a concentrar el poder en una sola persona: tanto la jefatura de Estado como la de gobierno. La del Estado representa la unidad de éste y su soberanía; mientras que la de gobierno, una mayoría partidaria. Tanto el presidente como el poder legislativo son elegidos por la ciudadanía por un periodo fijo, y el cargo del primero es independiente del segundo, lo que configura un sistema de “legitimidad dual y rígido” (Linz, 2009: 432). Para algunos, la rigidez del presidencialismo puede dificultar que determinado estilo de gobierno modifique al propio sistema (Peters, 2010: 133); esto sucede así sólo bajo ciertas condiciones. La mayoría de los problemas en los sistemas presidenciales derivan de este “desequilibrio”. Presidentes sin un control legislativo y judicial eficientes favorecen el “hiperpresidencialismo”; es decir, ejecutivos que gobiernan ignorando los controles institucionales, incluso la misma Constitución. La ineficiencia puede suceder bajo dos condiciones: presidentes con una amplia legitimidad y con una mayoría legislativa a su favor pueden generar problemas similares que aquéllos que, ante las divisiones, se superponen al control del poder legislativo. En América Latina se concentra el mayor número de países con gobiernos presidenciales. Por ello, resulta importante analizar cómo afecta a la democracia; o viceversa, si los contextos de erosión democrática modifican su funcionamiento. En el presidencialismo los poderes legislativo y ejecutivo están separados y la representación del Estado se concentra en una sola persona, esta configuración adquiere dimensiones difícilmente comparables con los parlamentarismos (ver Laporte, 2020: 697). Los poderes ejecutivos en los sistemas presidenciales pueden (y lo hacen) poner en marcha prácticas informales negativas y profundas (por ejemplo, desconocer la legitimidad de la oposición), que poco a poco degradan la democracia. Pero también pueden usar intensivamente las reglas formales a su alcance; por ejemplo, apoyarse en las mayorías parlamentarias artificiales para promover procesos revestidos de legalidad que igual desgastan y erosionan la democracia (Mounk, 2018: 120 y ss.). Como han analizado Mainwaring y Pérez Liñan (2013: 308-315), el rol de los actores políticos, en este caso, los presidentes, es central para el mantenimiento (o no) de las democracias y su compromiso (o no) con los valores democráticos; asimismo, su radicalización o moderación tiene efectos sobre la persistencia o cambio de un régimen. En el debate académico se han planteado al menos dos vías de

análisis del rol de los poderes ejecutivos presidenciales en la erosión, quiebre o transformación de un régimen democrático: a) los presidentes son sólo actores que dependen del contexto y sus acciones están limitadas por las instituciones y las acciones de otros actores; y b) los presidentes pueden configurarse en actores que, dadas sus características institucionales, pueden orientar el desarrollo e incluso transformación de un régimen (Laporte, 2020: 696). En el siglo XXI, los presidentes en la región han presentado las características del segundo tipo, por ello, es importante analizar el presidencialismo como una de las variables explicativas más significativas en el contexto de la erosión de la democracia en América Latina en general y en México en particular.

LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA DEMOCRACIA

Teóricamente, el presidencialismo es una forma de gobierno, un diseño institucional, para organizar la distribución del poder en un Estado. Pero, según el contexto, puede adquirir determinadas características. No es lo mismo un presidencialismo dentro de una democracia que en un autoritarismo. Siguiendo el modelo de Chales Tilly (2010), se puede caracterizar el tipo de régimen a partir de la confluencia de dos ejes en un plano cartesiano. En el eje X se ubica la democracia, definida como “el régimen en el cual las relaciones políticas entre el Estado y la ciudadanía se demuestran con consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas”. En el eje Y se ubica la capacidad del Estado, “aquella que hace observar y supervisar la toma de decisiones democráticas y poner en práctica sus resultados” (Tilly, 2010: 45-48). De esta manera, el presidencialismo democrático sería aquél (a) *donde existe una eficiente capacidad estatal y una amplia democracia*. Este tipo de presidencialismo se ha presentado rara vez de manera empírica, aunque se podrían identificar algunos periodos en la historia. En América Latina se han presentado otros tipos de presidencialismo: (b) *el débil*, es decir, aquél que se presenta en contextos democráticos, pero con baja capacidad estatal (México, 2006-2012; Chile, 2020-2023); (c) *el ineficiente*, esto es, el que degrada todo el sistema político en sí y puede crear condiciones altamente inestables (Perú 2023); y (d) *aquél presidencialismo que, usando los recursos institucionales, degrada el sistema hacia al autoritarismo* (Venezuela, Nicaragua, El Salvador, en 2023).

Figura 1
Presidencialismo, democracia y eficiencia estatal



Fuente: adaptación del modelo de Tilly, 2010: 50.

Identificar las (posibles) trayectorias que puede tomar el presidencialismo, según el contexto en el cual se desenvuelve, permite observar los probables recorridos hacia la erosión de la democracia: es más difícil el paso de un presidencialismo democrático hacia uno autoritario. Si un régimen es democrático y cuenta con una alta capacidad estatal, pueden presentarse tensiones (a la manera de Easton), pero su trayectoria sería hacia un presidencialismo débil. Éste último es el que tiene mayores posibilidades de generar condiciones para la erosión. Un presidencialismo débil afecta la eficiencia estatal y abre las posibilidades hacia el hiperpresidencialismo, una solución a las crisis de ineficiencia, pero también el paso hacia el autoritarismo.

Tabla 1
Tipos de presidencialismo en contextos de democracia y capacidad estatal

<i>Trayectoria</i>	<i>Tipo de presidencialismo</i>
De (a) hacia (b): de capacidad estatal elevada a capacidad estatal baja	Débil
De (b) hacia (c): democracia con capacidad estatal baja	Ineficiente
De (a) hacia (d): de democracia con alta capacidad estatal a baja capacidad estatal	Autoritario
De (b) hacia (d): democracia con baja calidad democrática	
De (b) hacia (a): de democracia de baja calidad a democracia de alta calidad con alta capacidad estatal	Presidencialismo democrático
De (c) hacia (a): de democracia de baja calidad con estado ineficiente a democracia plena con estado eficiente	

Fuente: elaboración propia, interpretación de la figura 1.

Los presidencialismos padecen de una paradoja: están diseñados para tener ejecutivos fuertes dentro de los márgenes formales, pero ello depende de una mayoría legislativa que no siempre pueden mantener. La capacidad de veto que pueden tener los congresos frente al presidente genera efectos opuestos a los que se espera desde el diseño institucional (Tsebelis, 2006: 108). Si los presidentes no tienen mayoría, aducen que su legitimidad en las urnas los habilita para gobernar más allá de lo que las instituciones de control les permiten. El presidencialismo democrático se limitaría a operar dentro de los márgenes establecidos, pero en la práctica esto no sucede; de allí que las presidencias que se debilitan abren espacios para las crisis y fomentan la aparición de liderazgos fuertes que orientan el funcionamiento hacia el hiperpresidencialismo basado en prácticas autoritarias.

Ello explica por qué, en el siglo XXI, se observa que presidentes electos democráticamente han promovido, de manera directa o indirecta, la desdemocratización. Si a finales del siglo XX el hiperpresidencialismo se veía como un obstáculo para la consolidación de la democracia, ya entrada la tercera década del siglo XXI nuevamente es el factor que favorece la desdemocratización.

El trasfondo está en el mismo funcionamiento del diseño institucional del presidencialismo en América Latina. El control ineficiente de los ejecutivos, la persistente corrupción y la inestabilidad política favorecen los deslizamientos autoritarios. La introducción de mecanismos de control para evitar la concentración del poder en los presidentes, como la creación de Organismos Constitucionales Autónomos, no ha sido eficaz y, en los últimos años, allí

donde había controles, éstos se han eliminado formalmente o debilitado políticamente.

Las crisis que generan los presidentes encuentran solución, por lo regular, en los procesos electorales; es decir, en la sustitución o confirmación del gobierno en turno, del cual se espera que reoriente el funcionamiento de la democracia. Esto explica las oscilaciones en los indicadores de la democracia en la región, que muestran la presencia de más regímenes híbridos y democracias imperfectas que democracias plenas.

A mayor inestabilidad política, los presidentes tienden a implementar estrategias para anular los controles democráticos y, por lo tanto, favorecer la erosión de las democracias, tales como neutralizar los controles institucionales y horizontales, por lo general por vías informales, como la denostación pública de los titulares, el desconocimiento o desacato abierto a sus resoluciones o el debilitamiento financiero de los organismos de control. Por otro lado, cooptar los poderes de control, esto es, usar los mecanismos de sustitución de los titulares para que queden en manos de personas afines a los gobiernos en turno. También, algunos presidentes han usado estrategias en apariencia opuestas, pero con objetivos comunes: incorporar paulatinamente a los militares en tareas sensibles de la administración pública y el uso sistemático de mecanismos de democracia directa como dispositivo para justificar sus decisiones. Esta dinámica es lo que ha llevado a la degradación de las democracias.

En este texto se trata de explicar de qué manera el presidencialismo, con su diseño institucional rígido, es una de las variables centrales que ha favorecido la erosión de la democracia en la región. Bajo condiciones de crisis o colapsos de los sistemas de partidos tradicionales, la alta fragmentación y la persistente corrupción en casi todos los niveles de gobierno, se detonan lógicas que favorecen la hiperpresidencialización de las democracias latinoamericanas, y los poderes ejecutivos se convierten en un factor de riesgo en sí mismos para la democracia.

PRESIDENCIALISMO Y EROSIÓN DE LA DEMOCRACIA

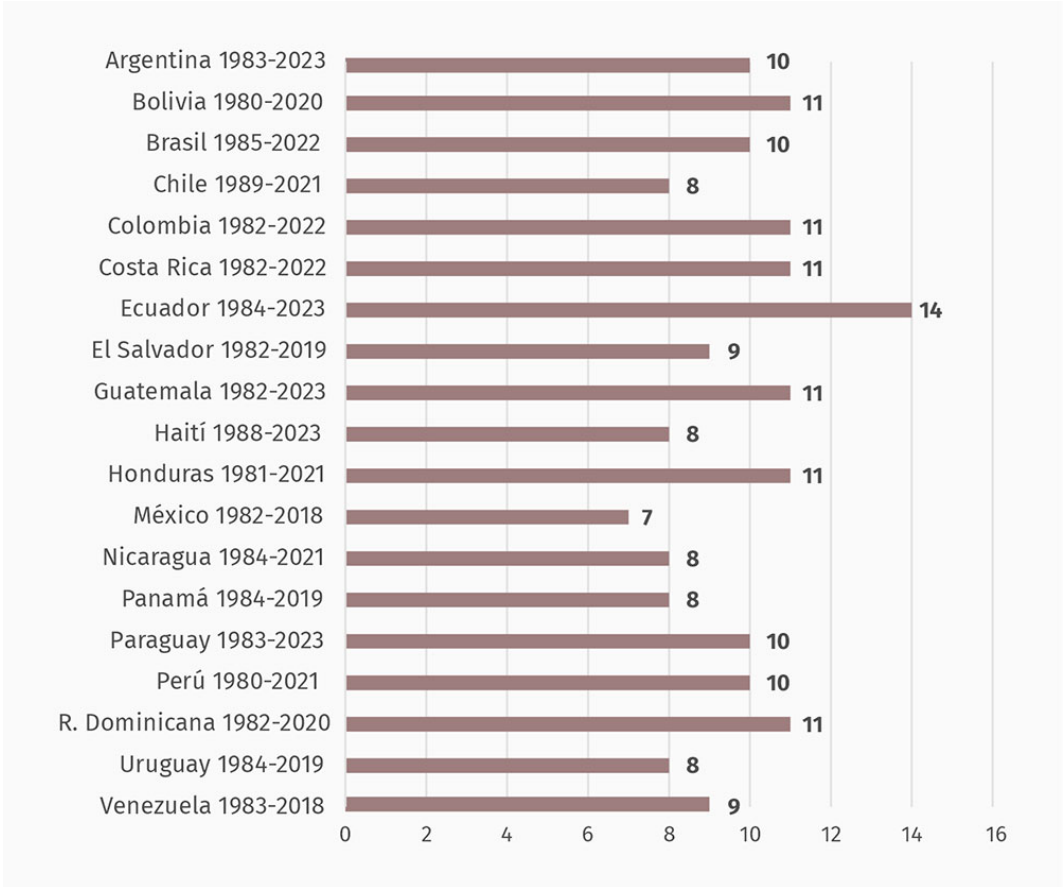
A partir de las transiciones a la democracia en las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX en América Latina, las elecciones se convirtieron en el mecanismo social y políticamente aceptado para acceder a casi todos los

espacios de poder, sobre todo los ejecutivos y legislativos. Las opciones de acceso al poder abruptas y no democráticas, como los golpes militares, se desvanecieron; las pocas excepciones tendieron al fracaso o se disolvieron muy pronto. Se crearon nuevas constituciones o se reformaron a profundidad las existentes. Tales coyunturas fueron oportunidades de nuevos diseños institucionales, pero en todos los casos se optó por no desaparecer el presidencialismo. En ninguna de las (nuevas) constituciones del siglo XXI se puso en duda el modelo presidencial, ni siquiera en los dos intentos constituyentes fallidos en Chile de 2018 y 2023. Para disminuir el poder de los ejecutivos, se optó por fortalecer los poderes judiciales y crear organismos constitucionales autónomos. Se “despresidencializaron” algunas funciones del Estado, como el control gubernamental sobre la inflación y la emisión de la moneda, para lo cual se otorgó mayor independencia a los Bancos Centrales. Asimismo, se amplió la autonomía en la gestión de las elecciones, pues la administración y la justicia electoral quedó en manos de órganos especializados e independientes en casi todos los países de la región. Pero las elecciones presidenciales han concentrado la atención de la ciudadanía y la opinión pública, y en la actualidad, con las nuevas tecnologías de la comunicación, existe una personalización de la política más grande y fuerte.

En los últimos años, varias democracias presidenciales han entrado en declive en gran parte de la región, y algunos casos como Venezuela, El Salvador y Nicaragua se convirtieron en regímenes autoritarios en muy poco tiempo. Desde el inicio de las transiciones a la democracia en los años ochenta del siglo XX, se puso en duda las cualidades representativas y democráticas del presidencialismo porque generaba, en gran medida, la aparición de “democracias delegativas” u otras formas de regímenes no democráticos, como señaló Guillermo O’Donnell (1994). Casi cuarenta años después, los sistemas políticos presidenciales latinoamericanos oscilan entre el hiperpresidencialismo —es decir, el uso intensivo y extensivo de las facultades presidenciales— y los deslizamientos autoritarios, como consecuencia de la manipulación —no democrática— de las facultades formalmente establecidas. Algo que no ha cambiado, sino que se ha potenciado, es la centralidad que juega el poder ejecutivo y su elección en la mentalidad política de los latinoamericanos: esta situación fomenta la primacía de este poder en detrimento de los otros, aumenta los riesgos para la ingobernabilidad y es uno de los factores de la desdemocratización. Como muestran los datos de diversos

barómetros (Latinobarómetro, *Freedom House*, *Democracy Index*, *The Economist*, entre otros), las democracias en la región muestran signos evidentes de fatiga y debilidad; asimismo, la calidad de la representación está deteriorada, sobre todo si se observa que los partidos políticos y los congresos tienen menores niveles de confianza. El presidencialismo también ha favorecido la aparición de los populismos, y si bien es posible distinguir analíticamente entre presidencias fuertes, hiperpresidencialismos, populismos y autocracias, el problema es que, en la práctica, las diferencias tienden a ser imprecisas y esto fragiliza a las democracias.

Gráfica 1
Número de procesos electorales presidenciales en América Latina después de las transiciones (1980-2023)



Fuente: elaboración propia.

Si bien las elecciones se han “rutinizado” (gráfica 1), algunos de los problemas que padecen los sistemas políticos latinoamericanos, además de la

personalización de la política, es el desgaste de los partidos políticos tradicionales, la creciente desconfianza social hacia éstos e incluso el colapso de los sistemas de partidos en algunos países.

A la par, están surgiendo un nuevo tipo de partidos, los “vehículo”, cuya misión, más que condensar una ideología y agrupar a personas que la comparten, es servir de simples plataformas de candidaturas de políticos de la más diversa orientación política. Por ello, se asiste a la sustitución del rótulo “partido” por las etiquetas “frente”, “alianza”, “coalición”, “movimiento”, que por lo regular se cohesionan en torno a una figura carismática.

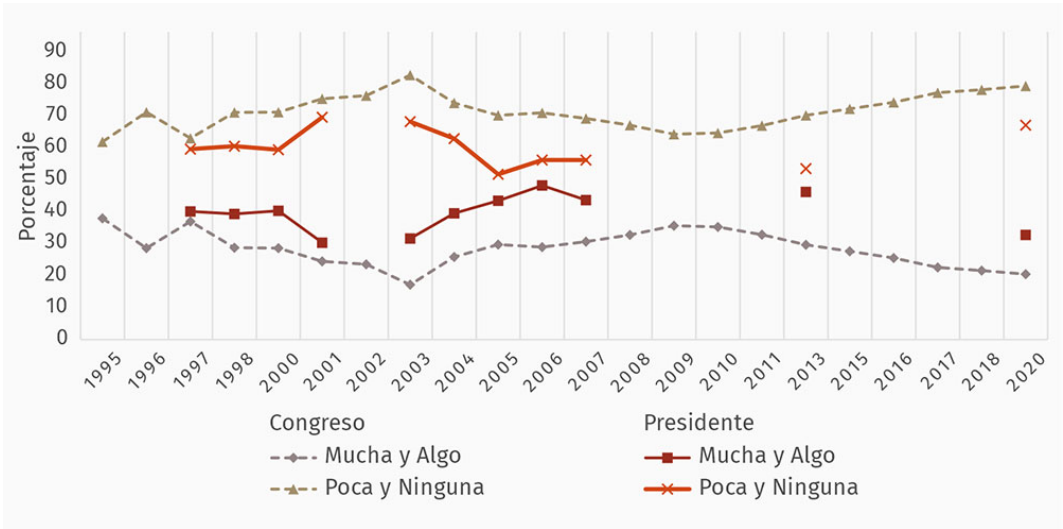
La crisis de los partidos también es de control democrático, pues abre la puerta a una de las paradojas de las democracias presidenciales: facilitar el acceso al poder a personas que no comparten los principios democráticos. No significa que otros sistemas —como los parlamentarios o semipresidenciales— no sucedan, sino que en el presidencialismo se acentúa más esta tendencia. Están los políticos *outsider* —como Jair Bolsonaro (2019-2023), en Brasil; Nayib Bukele (2019-2029), en El Salvador; Donald Trump (2017-2021), en Estados Unidos, o Javier Milei (2023-2027), en Argentina— que acceden a la presidencia apoyados, muchas veces, por mayorías electorales “aplastantes” y evadiendo los controles horizontales; como se ha visto, ponen en riesgo el desarrollo de la democracia. Del mismo modo, presidentes altamente votados pero sin apoyo en el congreso pueden poner en riesgo a la democracia.

Por otro lado, están aquéllos que tienen una larga carrera política, pero que no comparten las reglas de la democracia, e igualmente evaden los mecanismos de control que ejercen el poder judicial y los órganos constitucionales autónomos. Daniel Ortega (2007-2005) en Guatemala, López Obrador (2018-2024) en México, o Cristina Kirchner (2007-2015) en Argentina, son personas que, una vez en el poder, implementaron estrategias para evadir los controles democráticos y para gobernar casi sin contrapesos. Entre estas estrategias destacan: a) cooptación de los órganos de gestión y justicia electoral, con lo que pueden aumentar su dominio sobre el resto de las instituciones; b) descalificación de aquellos órganos que no se controlan; c) modificación de las reglas electorales para dificultar la competencia de la oposición; y d) políticas de austeridad que afectan el buen desempeño de las administraciones públicas.

También en el siglo XXI se ha buscado que los presidentes sean altamente votados, de allí la tendencia a incorporar la segunda vuelta electoral en comicios presidenciales como una manera de maximizar la lógica mayoritaria.

Del mismo modo, como resultado de la influencia de las redes sociales y las nuevas tecnologías, ha crecido la intención de medir la popularidad de los presidentes, desde la elección hasta el fin de sus mandatos. Ambas situaciones llevan a confundir la legitimidad de origen con la legitimidad de funciones; si bien ambas son importantes, en el discurso político se juega indistintamente con las dos.

Gráfica 2
Confianza en el presidente y en el Congreso en América Latina (promedio) (1995-2020)



Fuente: Latinobarómetro, 1995-2020.

Las elecciones, como condición *sine qua non* de la democracia, se han consolidado, han dado lugar a las alternancias y confirmado gobiernos. Sin embargo, persiste la percepción de la existencia de fraudes electorales, lo cual aumenta la polarización en los comicios. Si bien esta polarización puede considerarse un factor de movilización de las fuerzas políticas, también se observa que contribuye a aumentar la inestabilidad política y la insatisfacción con la democracia. Algunos procesos electorales presidenciales en sí mismos fueron factores de desestabilización, como aquéllos en los cuales se han cooptado las instituciones de gestión electoral o se han manipulado las leyes para permitir la reelección —Bolivia en 2019, Colombia en 2014, Ecuador en 2013, Honduras en 2017, El Salvador y República Dominicana en 2024—. Esta alteración de las reglas de la democracia se presenta de manera irregular, por lo que una vez en marcha generan episodios de crisis que, no obstante, se han

resuelto (en Colombia se presentó la reelección de dos presidentes, pero en 2015 se prohibió de nuevo), aunque no ha disminuido la insatisfacción con la democracia. Otros países han iniciado periodos de autoritarismo, como Venezuela desde la llegada de Nicolás Maduro. En suma, el diseño institucional del presidencialismo favorece que los poderes ejecutivos poco controlados o con tendencias autoritarias se conviertan en factores de riesgo para la democracia. La rigidez del presidencialismo (periodo fijo, dificultad para cambiar al titular del ejecutivo, etcétera), combinada con la crisis de los sistemas de partidos (fragmentación o colapso) y la débil eficacia de los mecanismos de control horizontal genera condiciones para la inestabilidad política.

LA INESTABILIDAD DEL PRESIDENCIALISMO

En los sistemas presidenciales de los países latinoamericanos, las crisis de gobierno se convierten generalmente en crisis del sistema. Y esto termina por lo regular con una nueva destitución o renuncia presidencial. En los años 60 y 70 del siglo XX, los golpes de Estado encabezados por militares fueron recurrentes en América Latina. En las primeras décadas del siglo XXI, sin embargo, las interrupciones de mandatos presidenciales han desarrollado otras características. De veintiocho interrupciones presidenciales, sólo seis fueron golpes y el resto fueron renunciaciones o destituciones llevadas adelante por los parlamentos. Si bien estas diferencias son sustanciales —pues no es lo mismo un régimen encabezado por militares que por civiles—, la interrupción de un mandato presidencial siempre genera crisis en los sistemas políticos, independientemente de las formas.

Entre 1990 y 2024, varios países latinoamericanos experimentaron crisis derivadas de la rigidez del presidencialismo. En este periodo se produjeron dos golpes de Estado exitosos —contra Jamil Mahuad en Ecuador (2000) y Manuel Celaya en Honduras (2009)— y dos fallidos —contra Hugo Chávez en Venezuela (2002) y Luis Arce en Bolivia (2024)—. Además, se produjeron siete destituciones a través de los parlamentos. En el año 2000, si bien Alberto Fujimori renunció en un inicio desde el extranjero, el Congreso peruano lo separó oficialmente del cargo. En 2005, Lucio Gutiérrez fue destituido en medio de una profunda crisis económica en Ecuador. Más tarde, en 2012, Fernando Lugo fue destituido en Paraguay y, en 2016, Dilma Rousseff, en Brasil; ambos

casos fueron consecuencia del enfrentamiento entre las facciones que apoyaban a sus gobiernos y aquéllas que estaban en contra. En Perú, dos presidentes fueron destituidos por el Congreso: Martín Vizcarra, a fines de 2020, y Pedro Castillo, en 2022; ambas situaciones generaron rechazo de una parte de la ciudadanía. Finalmente, seis presidentes renunciaron a su cargo durante los últimos veinte años. En Argentina, Fernando de la Rúa, 2001; en Bolivia, Gonzalo Sánchez de Losada renunció en 2003 y Carlos Mesa, en 2005; los tres en medio de graves crisis económicas y políticas. En Guatemala, Otto Pérez Molina renunció a la presidencia en 2015; en Perú, Pedro Pablo Kuczynski, en 2018, renunció por acusaciones de corrupción. Por último, en Bolivia, Evo Morales dimitió en 2019 por acusaciones de fraude electoral.

La crisis presidencial que arrastra Venezuela desde 2019, en torno a la legitimidad y el reconocimiento de dos presidentes —Juan Guaidó en 2109 y Edmundo González en 2024— y los fraudes de Estado que han favorecido a Nicolás Maduro, requiere una clasificación separada, pero es parte del mismo conjunto de eventos críticos de los presidencialismos en la región.

Tabla 2
 Presidencias interrumpidas en América Latina, 1985-2024

Tipo	Causas/casos				N	Observaciones
	Crisis Política	Crisis económica	Corrupción	Fraude Electoral		
Golpes de Estado	Perú, 1992				6	Autogolpe de Fujimori en 1992 y el asesinato de Jovenel Moïse, en Haití, en 2021. Único golpe “exitoso” de Cedras; Haití, 1991 *Bolivia, 2024, caso fallido
	Venezuela, 2002	Haití, 1991				
	Honduras, 2009	Ecuador, 2000				
	Bolivia, 2024*					
Destituciones y juicios políticos	Venezuela, 1993		Brasil, 1992	Perú, 2000	9	La mayoría, crisis políticas generadas por casos de corrupción
	Ecuador, 1997					
	Ecuador, 2005					
	Paraguay, 2012					
	Brasil, 2016					
	Perú, 2020					

	Perú, 2022				
Renuncias	Paraguay, 1999	Bolivia, 1985			
	Argentina, 2001	Argentina, 1989	Guatemala, 2015	Dominicana, 1996	La mayoría, por incapacidad de gestionar las crisis económicas que generaron crisis políticas
	Bolivia, 2003	Bolivia, 2005	Perú, 2018	Bolivia, 2019	
	Perú, 2020	Haití, 2004			
Asesinato	Haití, 2021				1
Total	16	6	3	3	28

Fuente: elaboración propia.

Como se señaló anteriormente, el presidente es jefe del gobierno y, por lo tanto, de la administración pública; pero también es jefe de Estado y, consecuentemente, representante supremo de una comunidad política. Esta doble función genera problemas cuando los poderes de control no son autónomos e independientes. Los procesos de democratización de las últimas décadas impulsaron reformas para reducir el poder de los ejecutivos, como incrementar los controles de los legislativos sobre los gabinetes, el rediseño de los mecanismos para la destitución o juicio político, o la creación de órganos constitucionales autónomos para controlar las políticas y el actuar de los gobiernos. En algunos casos, se optó por la ampliación de la separación de poderes, como en las constituciones de Ecuador, Bolivia y Venezuela. Pero, paradójicamente, en la mayoría de los países se reforzaron los sistemas de elección al incorporar la segunda vuelta electoral y permitir la reelección; del mismo modo, se aumentaron las facultades de los ejecutivos para legislar. Estas lógicas crearon presidencialismos híbridos y débiles institucionalmente.

El presidencialismo opera en un contexto de una ciudadanía latinoamericana con un espíritu democrático frágil que favorece los deslizamientos autoritarios. En consecuencia, mientras no se fomente una cultura democrática, nuestras sociedades seguirán confiando en que una sola persona podrá resolver mágicamente todos sus problemas. Otros factores que favorecen la erosión de la democracia son un sistema de partidos poco institucionalizado y bastante fragmentado, así como una débil interiorización del *rule of law*, lo que genera impunidad y desconfianza en el sistema político en su conjunto; algo evidente en América Latina, donde violar sistemáticamente la ley tienen costos muy bajos y beneficios muy altos, sobre todo para las élites.

Como si no fueran suficientes las deficiencias mencionadas para hacer tambalear los sistemas políticos, los presidencialismos latinoamericanos cuentan con otro factor de riesgo: los candidatos a presidentes o los mismos ya en el cargo. Quienes aspiran a la presidencia suelen presentarse en cada campaña ante la opinión pública y el electorado como la encarnación de la solución a todos los problemas sociales. Cuando las situaciones se agravan, esta lógica adquiere el matiz “cesarista” en sentido gramsciano. Como señaló Peralta Pizarro (1966), el cesarismo es esa solución arbitraria, centrada en la personalidad, que se presenta como necesaria ante la incapacidad de los actores colectivos de alcanzar acuerdos plurales para encontrar soluciones profundas. Esta lógica ha permanecido a lo largo del tiempo y aflora con fuerza cuando los sistemas políticos no logran procesar las demandas del sistema social. Ante los problemas del presidencialismo, han resurgido los liderazgos carismáticos con bases “movimientistas” y con tendencias populistas en sustitución de los partidos políticos. Estos líderes fomentan una relación de dominio que trata de eliminar las mediaciones para crear un trato patrimonialista y personalista. En Colombia, Álvaro Uribe promovió una reforma en 2004 que le permitió reelegirse de manera inmediata, mientras que, en Ecuador, Rafael Correa impulsó una nueva constitución en 2008, la cual le permitió reelegirse el año siguiente. En Bolivia, Evo Morales, durante su segundo periodo y con una nueva Constitución, manipuló al poder judicial para que favoreciera su tercera reelección, lo cual derivó en una crisis del sistema que terminó con su renuncia en 2019. En El Salvador, Nayib Bukele, en febrero de 2020, tomó la Asamblea Legislativa con el apoyo de un sector militar y policial para intimidar a los congresistas para que apoyaran una de sus políticas. En Argentina, Cristina Fernández gobernó por encima del presidente en funciones, Alberto Fernández; probablemente lo hacía también durante el segundo mandato de su esposo Néstor Kirchner. En México, Andrés Manuel López Obrador, y en Brasil, Jair Bolsonaro, gobernaron con lógicas protoautoritarias: aceptaron formalmente las reglas de la democracia, pero en los hechos hicieron lo posible para no guiarse por sus principios.

LA PERVERSIÓN DE LOS CONTROLES VERTICALES

Los mecanismos de control que se han implementado para controlar verticalmente a los ejecutivos han funcionado más como mecanismos de

ratificación popular; mientras que los controles horizontales que ejercen los poderes legislativo, judicial y los órganos constitucionales autónomos son insuficientes. La revocación de mandato se ha introducido en los sistemas presidenciales como un mecanismo de democracia directa, a la par del *referéndum*, el plebiscito, el presupuesto participativo y la consulta ciudadana, pero en la práctica operan más como mecanismos de medición de fuerzas entre el gobierno y la oposición, así como un termómetro de popularidad de los gobernantes en turno. Contemplada en pocos países latinoamericanos, aparece bajo gobiernos de izquierda con un fuerte componente populista: en Venezuela, en 1999; en Ecuador, en 2008; en Bolivia, en 2009; y en México, en 2021. Si bien existe la revocación para cargos ejecutivos y legislativos a nivel subnacional, la revocación del mandato presidencial es la que acapara la atención pública. En la región, sólo seis de veinte países prevén la revocación de mandato, ya sea presidencial o legislativa, en sus respectivos órdenes constitucionales. De éstos, sólo cuatro (Bolivia, Ecuador, México y Venezuela) la contemplan a nivel presidencial. En Bolivia, se puede activar desde la mitad del periodo y hasta antes del último año; lo puede solicitar al menos 15% del electorado y el porcentaje de participación debe ser 50%+1, y es necesario que los votos a favor superen los votos en contra. En Ecuador, la revocación de mandato presidencial debe ser solicitada por, al menos, 15% de la lista nominal, entre el primer y cuarto año del mandato, y debe contar con la mayoría absoluta de los votos para que sea procedente. Mientras que, en Venezuela, se puede solicitar la revocación de mandato presidencial desde la primera mitad del sexenio; procede si lo solicita 20% de la lista nominal y, para que sea vinculante, se requiere 20% de participación ciudadana. Tanto en Bolivia como en Venezuela, para que la revocación sea procedente, el porcentaje y número de votos a favor debe ser mayor a la cantidad de votos recibida por la candidatura que se busca revocar en el momento de su elección.

El objetivo de la revocación es someter a votación de la ciudadanía la permanencia de un ejecutivo en el poder. Se presenta como un mecanismo de control para revertir una decisión mayoritaria previamente establecida. ¿Cuáles son las razones que justifican someter a votación la permanencia o la separación de su cargo de una persona? En teoría, se parte de una evaluación de las acciones del gobierno desde que asumió el cargo hasta que se sometió a dicho control. Una evaluación positiva implica continuidad; una negativa, renunciar. En la práctica, la ciudadanía difícilmente puede contar con todos los

elementos para hacer una evaluación a profundidad de las acciones de un gobierno, pues la información sobre lo que éste hace es asimétrica y prácticamente está monopolizada por las élites políticas. La ciudadanía se guiará más por sus afinidades político-ideológicas y menos por una evaluación sobre el desempeño. En contraste, en los sistemas parlamentarios o semipresidenciales, la continuidad o no de un gobierno depende de la confianza que los miembros del parlamento expresan al inicio, y que pueden revocar o confirmar durante el periodo de gobierno, pero siempre con información que tiende a tener mayor precisión, sin estar exenta de sesgos ideológicos.

Tabla 3
 Procesos de revocación de mandato presidencial en América Latina en el siglo XXI

País	Incorporación	Aplicación	Presidente	Resultado	Participación
Venezuela	Constitución de 1999	15 de agosto de 2004 Iniciado por la oposición entre agosto y noviembre de 2003	Hugo Chávez	No: 59.1% (que se quede) Si: 40.64%	69.92% Irregularidades y descomposición de la oposición
Bolivia	Ley de 2008 “[...] es necesario obtener un porcentaje en contra superior al porcentaje obtenido cuando fueron elegidos”	10 de agosto de 2008	Presidente: Evo Morales/ Vicepresidente: Álvaro García Linera 9 prefectos	Si: 67.41% (que se quede) No: 32.59% 7 prefectos ratificados 2 prefectos de oposición revocados	
México	Incorporación en 2019 Vinculante en caso de contar con una participación mínima de 40%. El resultado debe ser por mayoría absoluta	10 de abril de 2022	Andrés Manuel López Obrador	Que siga: 91.86% Que se revoque: 6.44%	17.77% No participó la oposición

Fuente: elaboración propia.

Hasta 2024, en América Latina sólo se han realizado tres procesos de revocación de mandato presidencial: en Venezuela, el 15 de agosto de 2004; en Bolivia, el 10 de agosto de 2008; y en México, el 10 de abril de 2022. En ese año, un colectivo en Ecuador solicitó la revocatoria en contra del entonces presidente Guillermo Lasso, pero sin éxito (Eberhardt y Basabe, 2023). El proceso de revocación en Venezuela de 2004 fue iniciado por varios sectores de la oposición de manera coordinada, pero también fue promovido por Hugo Chávez y sus aliados. Guiado por órganos electorales poco independientes, terminó siendo un proceso desaseado que puso en duda su viabilidad y terminó por generar una crisis política. El triunfador fue Chávez, quien se mantuvo en el poder al ganar el No (“que se quede”) con 59.1% de los votos, frente a un 40.64% del Sí (“que sea revocado”). A partir de ese momento y hasta su muerte en 2013, la polarización aumentó. Actualmente, en Venezuela, el gobierno de Nicolás Maduro es considerado un régimen autoritario, sumido en crisis política y económica. El mecanismo de revocación de mandato, que debería coadyuvar a promover la salida del gobernante autoritario, no ha funcionado. En 2016 y 2022 el Consejo Nacional Electoral (CNE) rechazó la aplicación de este mecanismo al imponer unas reglas inoperables para activarlo.

En Bolivia, la revocación de mandato se llevó a cabo el 10 de agosto de 2008, tanto para el presidente, el vicepresidente y ocho de los nueve prefectos. Evo Morales fue ratificado con 67.43% de los votos a su favor, al igual que seis prefectos, todos de su mismo partido. Los otros dos prefectos de La Paz y Cochabamba, miembros de la oposición, fueron removidos. Este país también entró en una crisis política, pues el referéndum revocatorio profundizó los conflictos que ya existían entre líderes regionales frente al gobierno central. Nueve días después de celebrado, se iniciaron paros laborales y bloqueos de carreteras, el conflicto escaló a tal grado que en septiembre explotó un oleoducto que había sido cerrado por los opositores; días después, algunos campesinos simpatizantes de Morales fueron asesinados (Masacre de Porvenir). Ese mismo mes, el presidente expulsó al embajador de Estados Unidos al acusarlo de estar del lado de los opositores, y se impuso un estado de sitio en Pando, la zona donde se concentraron los choques. El conflicto disminuyó con la intervención de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y se crearon comisiones para investigar los hechos. Luego, en menos de un año, se llevaron a cabo nuevos procesos para llamar a las urnas a la ciudadanía boliviana. En enero de 2009 se llevó a cabo el referéndum para la nueva constitución; en

diciembre se celebraron elecciones generales para elegir presidente y otros cargos. En los dos procesos, así como sucedió con la revocación, el movimiento de Evo Morales ganó ampliamente.

En México, la revocación de mandato presidencial se incorporó a la Constitución el 20 de diciembre de 2019; en septiembre de 2021 se expidió la ley reglamentaria y, el 10 de abril de 2022, se llevó a cabo. Formalmente, la revocación procedería si el resultado era por mayoría absoluta y si la participación superaba el 40% de los inscritos en la lista nominal. Bajo este supuesto, en caso de revocación, la presidencia del Congreso asumiría el poder ejecutivo y en los siguientes treinta días se debería nombrar a un presidente sustituto, quien, a su vez, debería terminar el periodo constitucional. López Obrador y su partido Morena promovieron la aplicación de la revocación porque, en la práctica, operó como una “ratificación”, al mismo tiempo usaron su activación para atacar constantemente a las autoridades electorales, de manera particular al Instituto Nacional Electoral (INE), negándole los recursos para llevar el proceso a cabo. A diferencia de lo sucedido en Venezuela y en Bolivia, las oposiciones partidistas y no partidistas en México no se movilizaron para promover la revocación. Los resultados arrojaron una participación muy baja: menor a 20%, del cual, la mayoría se declaró a favor del presidente en turno. En síntesis, en primer lugar, si bien la revocación de mandato se presenta formalmente como un mecanismo ciudadano de control del poder, aunque basado en información asimétrica, es un mecanismo que las élites pueden manipular; en segundo lugar, tiende a favorecer al presidente en turno y su partido; y, en tercero, puede generar crisis en los sistemas políticos.

LOS MILITARES EN EL CONTEXTO DE LA DESDEMOCRATIZACIÓN

A diferencia de lo que sucedió en el siglo XX, cuando los militares —como institución— tomaron el poder e instauraron dictaduras de diverso signo político en varios países de América Latina —muchas veces apoyadas por Estados Unidos gracias a su política de seguridad nacional—, en el siglo XXI los militares han regresado de manera paulatina a la escena política latinoamericana de la mano de presidentes democráticamente electos. En las últimas dos décadas, se pueden observar procesos de militarización de diversos sectores de la administración pública nacional en países como Bolivia, Brasil, México, El Salvador y Venezuela.

Si bien históricamente algunos sectores militares han llevado a cabo tareas sociales, sobre todo en zonas de difícil acceso y en desastres naturales, también, constitucionalmente tienen a su cargo las tareas más sensibles de la seguridad del Estado. Una de las características de los procesos de democratización en la región fue establecer una clara separación de sus funciones a fin de no sustituir a los civiles en el control de tareas estratégicas de la administración pública. Esta separación ha sido tenue y a veces inexistente, sobre todo en temas relacionados con la seguridad pública y la lucha contra el tráfico de drogas. Lo preocupante es la expansión de la presencia de los militares impulsada por presidentes democráticamente electos en tareas que están muy alejadas de sus funciones y capacidades institucionales en detrimento de las instituciones de la administración pública, lo cual ha provocado mayor opacidad gubernamental, aumento de violaciones a los derechos humanos y una lenta politización de las nuevas generaciones de militares.

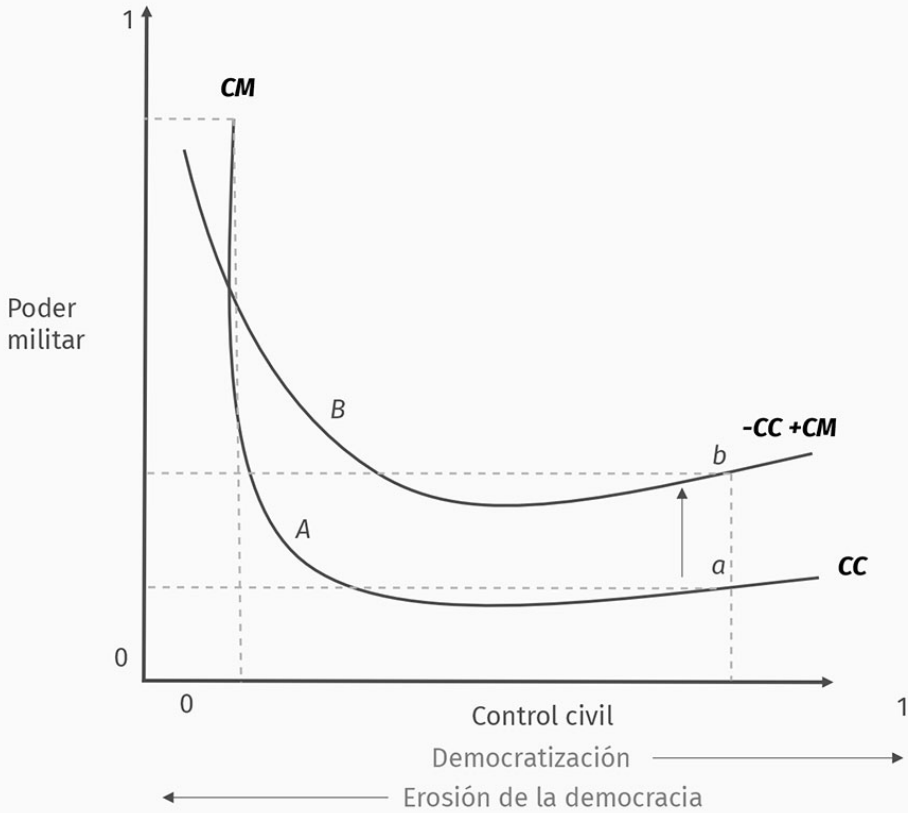
La militarización moderna es parte del proceso de la construcción de los Estados, e involucra muchos aspectos interrelacionados que abarcan todos los niveles de la sociedad, así como estrategias de profesionalización de los miembros de las fuerzas armadas, control territorial interno y fronterizo y uso de armamentos propios del ámbito militar. Pero la militarización no sólo se refiere a la presencia de las fuerzas armadas constitucionales y legalmente establecidas, sino también a los procesos en los cuales los militares participan en la política, ya sea como miembros de una coalición o cuando toman el poder como institución. Así, no es lo mismo hablar de los militares en regímenes no democráticos, como en China o en la actual Rusia, que en regímenes democráticos, como Estados Unidos y gran parte de los países europeos y latinoamericanos. En democracia, los militares están supeditados a dos controles: el constitucional, con las leyes que derivan, y el poder civil. De hecho, en el proceso de democratización de los Estados modernos, fue y ha sido de máxima importancia impedir que el ejército “adquiera una posición especial” dentro del Estado, de manera que le impida ser un instrumento exclusivo de los gobernantes democráticamente electos (Schmitter, 1985: 209).

Se puede decir que la democracia no sólo ha sido un proceso de reconocimiento de derechos civiles y de universalización del sufragio, sino también de alejar a los militares de la política (véase figura 1). Así, a medida que el control militar (CM) disminuye y aumenta el control civil sobre el Estado

y el gobierno, también existe un proceso de democratización, pues no existe gobierno democrático que tenga como aliado de facto a las fuerzas militares; más bien, éstas quedan supeditadas al control civil por la vía constitucional (CC). La línea A muestra la trayectoria del poder militar cuando es controlado por los civiles; por lo tanto, su poder e influencia dentro del sistema político tiende a disminuir a medida que un Estado se democratiza. Empero, pueden existir condiciones bajo las cuales, en una democracia, el poder del sector militar aumente ($a \rightarrow b$); esto sucede cuando hay procesos de militarización de la economía, es decir, que empresas productivas, servicios, sectores o procesos económicos quedan total o parcialmente bajo el control de las fuerzas armadas.

La militarización también se puede presentar en los aspectos educativos con el objetivo de promover valores y actitudes militares con incidencia en la cultura y las costumbres, lo que implica la presencia y el protagonismo de dichos sectores. Este tipo de militarización se caracteriza por a) estar promovida por las autoridades civiles, por lo regular, el presidente y los congresos, y b) se formaliza legal y constitucionalmente.

Figura 2
Control civil y poder militar



Fuente: elaboración propia.

En la historia de América Latina, se han presentado diversas variantes de militarismo. Primero, la presencia del caudillismo militar durante casi todo el siglo XIX. En el siglo XX se presentaron al menos tres tipos de regímenes militares: aquéllos que eran parte de una coalición dominante, regularmente apoyados por altos sectores empresariales (la burguesía) y el alto clero, como en gran parte de los países de la región, hasta mediados de los años cincuenta. Segundo, los caudillismos militares de base familiar, como en Nicaragua. Y tercero, el “burocrático autoritario”, donde la institución militar asumió el poder con el objetivo de reestructurar la sociedad y el Estado (Cardoso, 1985: 41).

La paulatina militarización de la administración pública en América Latina en el siglo XXI, como estrategia de presidentes democráticamente electos,

tiene un carácter inmediatesta con la intención de mantener la legitimidad de origen. Independiente de su signo político, los presidentes militaristas comparten algunos rasgos, como un talante populista. Su llegada al poder se caracteriza por apoyarse en un partido-movimiento y, una vez en el cargo, muestran un abierto rechazo al control horizontal de las instituciones, por lo que usan de manera intensiva los recursos presidenciales a su alcance para implementar sus promesas de campaña. Han encontrado en los militares, que dependen constitucionalmente del jefe de Estado, el medio para llevar a cabo sus políticas. Este acercamiento a los militares, que se ha dado sobre todo en gobiernos emanados de partidos de izquierda (Battaglini, 2015), tiene efectos negativos, ya que también favorece la erosión de la democracia en América Latina.

El militarismo presidencial se caracteriza por a) incorporar a los militares en tareas propias de la administración pública civil sin mediar un diagnóstico ni consulta formal a otros poderes, como el legislativo; b) favorecerlos con mayores presupuestos y reformas a su estructura para ampliar y fortalecer su presencia; c) la instrumentalización política de sus capacidades técnicas para llevar a cabo tareas de seguridad pública en detrimento de las policías, y d) la ampliación paulatina de su presencia en la toma de decisiones de Estado que esencialmente sólo son de naturaleza civil, como el control de la migración, la educación e incluso el manejo de sectores económicos estratégicos. Bajo los gobiernos de Evo Morales en Bolivia, de Jair Bolsonaro en Brasil, y de López Obrador en México, los militares volvieron a tener una presencia determinante en la implementación de políticas públicas, pues se les adjudicaron tareas civiles de manera directa.

En Bolivia, se convirtieron en una pieza clave del proyecto del presidente Evo Morales desde su llegada. Si bien los militares nunca se alejaron de la política boliviana y su presencia fue clave para mantener el orden interno —no sin graves consecuencias—, sus funciones se ampliaron cuando se promulgó la Constitución de 2009 y se les asignó la tarea de “participar en el desarrollo integral del país”. En Brasil se les otorgó el control de ocho de los 22 ministerios presidenciales. En Bolivia y México fueron beneficiados con reformas constitucionales y legales que ampliaron su presencia formal en el sistema político. Mientras que en El Salvador, los militares son la columna vertebral de la política de seguridad del presidente Nayib Bukele; y en

Venezuela, desde la llegada de Chávez y ahora con Maduro, sostienen a ambos regímenes con sus respectivas diferencias.

Entre las razones que han llevado a los presidentes a usar las fuerzas armadas en estas tareas, se encuentran, primero, los déficits institucionales de los Estados, principalmente burocracias poco profesionales que operan con dinámicas propias y, por lo tanto, hacen lento el proceso de implementación de las políticas. Y segundo, las democracias requieren que la implementación de políticas públicas se someta a procesos de evaluación continua y sigan procedimientos de transparencia previamente establecidos, vigilados por entes que no están en la esfera de los poderes ejecutivos. Ambos aspectos representan un lastre para los fines de los líderes políticos que prometen cambios inmediatos.

Los militares responden directamente al presidente y cuentan con recursos humanos y económicos que pueden movilizar rápidamente porque no requieren más que seguir órdenes, lo que en teoría facilita que cumplan con tareas específicas y mostrar resultados en poco tiempo. Esta dinámica fue visible durante la crisis que representó la pandemia de Covid-19 en 2020, cuando en casi todos los países de América Latina los militares estuvieron a cargo de la distribución de vacunas.

Las consecuencias de la expansión de la presencia militar en tareas civiles son graves para las sociedades latinoamericanas: aumento de violaciones a los derechos humanos, opacidad en el desempeño de sus funciones —pues se resisten al control democrático que ejercen los congresos y las agencias autónomas del Estado— y, si tomamos en cuenta que el incremento de sus tareas implica un crecimiento desproporcionado de su presupuesto, su poder sobre la administración pública en general pone en riesgo a las ya de por sí débiles democracias en la región.

En Bolivia no se entendería la relativa “calma” posterior a la salida de Morales del poder sin la tutela de los militares sobre los actores políticos; igualmente, su presencia es necesaria para el sostenimiento de los regímenes de Nicaragua y Venezuela. Aún es incierta su presencia en países como Brasil y México. La nueva presidencia de Luis Ignacio Lula da Silva facilitó su salida de las grandes decisiones del país, pero la necesidad de recuperar su reputación, dañada durante el gobierno de Bolsonaro, puede empujarlos a mantener las posiciones políticas adquiridas.

LA PAULATINA MILITARIZACIÓN EN MÉXICO EN PERSPECTIVA COMPARADA

La militarización de la administración pública, en algunos casos de América Latina, paradójicamente ha aumentado la tolerancia al crimen organizado, como sucede en México y Nicaragua; mientras que en otros es hacia grupos paramilitares, como en Colombia y Venezuela. Los militares son una institución que puede prescindir de los controles democráticos, no se sujetan a la justicia civil, no están obligados a rendir cuentas a los congresos, pueden ocultar información bajo la lógica de la “seguridad nacional” y, mientras mayor es su presencia, se politizan y pueden condicionar el buen desarrollo de los procesos democráticos.

En México, la militarización de varios sectores gubernamentales ha sido paulatina y, por ello, no ha encontrado amplia resistencia entre la ciudadanía. Desde 2018, se asignaron tareas a los militares que tradicionalmente estaban a cargo de empresas civiles, como la construcción de un aeropuerto, un tren y una refinería, pero también el control de la Guardia Nacional (GN) y la operación de las aduanas, entre otras tareas. En el gobierno de López Obrador se han llevado a cabo varias acciones que han aumentado la presencia militar en áreas centrales de la administración gubernamental (tabla 4).

Tabla 4
 Sectores de la administración pública bajo el control militar en México a partir de 2018

	<i>Instrumento</i>	<i>Fecha de incorporación</i>	<i>Observaciones</i>
Guardia Nacional	Iniciativa presidencial para la creación de la Guardia Nacional y posteriores reformas para su incorporación a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)	13 de marzo de 2019 (reforma constitucional)/ 3 de septiembre de 2022	Se ha usado para la expulsión de migrantes ilegales
Militarización de la inspección migratoria	Ley de la Guardia Nacional	13 de marzo de 2019	Las tareas de coordinación, resguardo de estaciones migratorias e inspección pasan a la Guardia Nacional
Militarización de la estrategia	Reformas a las leyes orgánicas de la Sedena y de	Marzo de 2020	Distribución de vacunas, remodelación

contra la pandemia de Covid-19	la Ley General de Protección Civil		de hospitales, etc. (en coordinación con la Secretaría de Salud)
Militarización de las aduanas	Decreto presidencial de creación de la empresa Agencia Nacional de Aduanas de México, coordinada por la Sedena y la Secretaría de Marina	14 de julio de 2021 Modificación: 24 de mayo de 2022	50 aduanas del país, de las cuales: 21 fronterizas 13 interiores 17 marinas
Militarización de los aeropuertos	Acuerdo presidencial para la creación de la empresa Gafsacomm, bajo el control de la Sedena	10 de febrero de 2022	11 aeropuertos en total Controla la distribución de turbosina
	Acuerdo presidencial que transfiere el control del AICM a la Marina Armada de México	7 de octubre de 2023	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
Militarización de servicios turísticos	Acuerdo presidencial para la creación de Gafsacomm	10 de febrero de 2022	10 servicios de hoteles, parques y museos, casi todos en el sur de México
Militarización de la seguridad pública	Decreto presidencial y reforma constitucional	18 de noviembre de 2022	Se amplía hasta 2028 la permanencia del Ejército y la Guardia Nacional en tareas de seguridad pública
Construcción del Aeropuerto Felipe Ángeles	Decreto presidencial	Diciembre de 2018	Falta de rendición de cuentas y opacidad. La construcción del Tren Maya generó daños a la ecología
Construcción de la refinería Dos Bocas	Decreto presidencial	El 22 de noviembre de 2021 se declaran obras de interés público y de seguridad nacional	
Construcción del Tren Maya	Decreto presidencial		

Fuente: elaboración propia con datos de Alexis Ortiz y Manuel Espino, “AMLO da 13 tareas civiles a militares” [en línea]. *El Universal*, 25 de julio de 2020. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares>>.

En 2019, el gobierno de López Obrador creó la Guardia Nacional (GN), una fuerza de seguridad civil encabezada por personal militar y policial, con el objetivo principal de abordar problemas de seguridad, como el crimen organizado y la violencia. La GN se concibió como una entidad que coadyuva con las autoridades civiles en tareas de seguridad pública; en dicha labor, las fuerzas armadas, incluyendo al Ejército y la Marina, han participado en la lucha

contra el narcotráfico y la contención de la violencia. Su papel ha sido objeto de debate y críticas en términos de derechos humanos y el equilibrio adecuado entre el uso de las fuerzas armadas y las fuerzas policiales civiles. Probablemente es la política más controversial, pues las violaciones a los derechos humanos han aumentado de manera proporcional a la presencia de la GN en las calles. Además de las responsabilidades tradicionales de defensa, las fuerzas armadas también han participado en proyectos de desarrollo y en la prestación de servicios sociales en diversas regiones del país (tabla 4). No sólo han estado involucradas en la construcción de infraestructura y en la atención a comunidades afectadas por desastres naturales, sino que, derivado de la pandemia, su presencia se ha fortalecido en otros sectores de la administración pública.

Existen informes y denuncias de organizaciones no gubernamentales (ONG) que señalan violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas armadas, especialmente en el contexto de operaciones de seguridad pública. Estas violaciones incluyen casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y abusos contra la población civil. Entre las ONG que han trabajado en la defensa de los derechos humanos en México y que han documentado y denunciado estas violaciones están Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, entre otras. Sus informes suelen resaltar preocupaciones sobre la impunidad, la falta de rendición de cuentas y la necesidad de que las autoridades mexicanas tomen medidas para investigar y sancionar a los responsables de estas violaciones. En México, cada vez es más claro el papel de los militares como sostenedores de la llamada Cuarta Transformación, y muestran un talante de superioridad por encima de instituciones como el Congreso y el poder judicial. Su presencia es fortalecida por amplios presupuestos récord: en 2007 se asignaron 32,200 millones de pesos a la Secretaría de la Defensa, pero en 2012 su presupuesto aumentó a 55,610 millones de pesos; en 2018 creció a 81,021 y en 2021 a 112,557, rebasando el gasto de otras secretarías. En el gobierno de López Obrador no sólo manejaron los recursos de las obras emblemáticas del sexenio (2018-2024), sino que también recibieron los recursos de la Guardia Nacional (GN).

A MANERA DE CONCLUSIÓN: PERSPECTIVAS

En cuarenta y cinco años (1980-2025), un gran número de países de la región han experimentado crisis políticas de diversas intensidades; no obstante, la mayoría se han resuelto por medios pacíficos. En algunos casos, las crisis han evidenciado tal erosión de la democracia que han devenido en autoritarismos, como en Venezuela (Maduro), Nicaragua (Ortega), y El Salvador (Bukele), el último caso claro de tendencia al autoritarismo. Sólo en Perú el presidencialismo fue sometido a una especie de parlamentarización, sin embargo, ello no ha coadyuvado a la estabilidad. El presidencialismo sigue presentando el carácter de “cesarismo democrático” (Peralta Pizzaro, 1966); es decir, el liderazgo/gendarme necesario, pero que igualmente puede ser regresivo o progresista, con resultados inciertos. La figura del ejecutivo tiende a fortalecerse en contextos de debilidad institucional, lo cual sucede porque tiene la capacidad de establecer la agenda, no sólo de gobierno, sino también la legislativa. Sus poderes le facilitan obstaculizar a la oposición para impugnar las decisiones presidenciales, además de que tiene un manejo cuasi discrecional de recursos públicos y mantiene el control de la burocracia estatal. Esta dinámica que erosiona la democracia no es nueva en la historia latinoamericana, pero no había llamado la atención hasta que en el presidencialismo estadounidense se presentó de manera intensa entre 2017 y 2021 (Levitsky y Ziblatt, 2018).

El presidencialismo latinoamericano se pensó como una forma de gobierno fuerte y controlada, pero esta última condición sólo existe bajo algunas situaciones, como el gobierno dividido, y depende de que el presidente en turno comparta un espíritu democrático, lo que pocas veces sucede. La erosión se ha visto favorecida por el aumento de la colaboración entre entes militares y civiles, una puerta abierta por presidentes democráticamente electos que, bajo la narrativa de que los militares son difíciles de corromper, fomentan su influencia sobre el sistema político (Jenne, 2023), como sucede en México. El problema es la politización de las fuerzas armadas por esta vía, que en realidad es incierta y puede estar creando condiciones para gobiernos pretorianos.

REFERENCIAS

Battaglini, Jorge (2015). “Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana” [en línea]. *Política y gobierno* 22 (1): 03-43.
Disponibile en

- <<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/112/29>> (consulta: 25 de noviembre de 2023).
- Cardoso, Fernando Henrique (1985). “Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina”. En *El nuevo autoritarismo en América Latina*, compilado por David Collier: 39-64. México, Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Eberhardt, María Laura, y Santiago Basabe-Serrano (2023). “Crisis en Ecuador. La revocatoria de mandato entre otras vías (fallidas) de salida anticipada del presidente Guillermo Lasso (2022-2023)” [en línea]. *Estudios Socio-Jurídicos* 26 (1). Disponible en <<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.13559>> (consulta: 12 de diciembre de 2023).
- Jenne, Nicole (2024). “Narratives Around Civil–Military Cooperation: How Institutionalized Discourses Influence Learning in Peace Operations”. *Armed Forces & Society* 50 (1): 124-148.
- Laporte, Jody (2020). “Political executives in autocracies and hybrid regimes”. En *The Oxford Handbook of Political Executives*, editado por Rudolf Bastiaan Andeweg, Robert Elgie, Ludger Helms, Juliet Kaarbo y Ferdinand Müller-Rommel, 694-714. Oxford: Oxford University Press.
- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ciudad de México: Ariel.
- Linz, Juan (2009). “Para un mapa conceptual de las democracias”. En *Obras escogidas 4. Democracias, quiebras, transiciones y retos*, editado por Juan Ramón Montero y Thomas Jeffrey. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez Liñan (2013). *Democracias y dictaduras en América Latina. Surgimiento, supervivencia y caída*. México, Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Mounk, Yasha (2018). *El pueblo contra la democracia*. Barcelona: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1994). “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- Ortiz, Alexis, y Manuel Espino (2020). “AMLO da 13 tareas civiles a militares” [en línea]. *El Universal*, 25 de julio de 2020. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

- Peralta Pizarro, Ariel (1966). *El Cesarismo en América Latina*. Santiago de Chile: Orbe.
- Peters, Guy (2010). “Gobierno parlamentario y gobierno presidencial: la elección de una institución para la gobernanza”. En *México en el espejo latinoamericano. ¿Democracia o crisis?*, editado por Ilán Bizberg, 109-142. México, Distrito Federal: El Colegio de México.
- Sartori, Giovanni (1965). *Aspectos de la democracia*. México, Distrito Federal: Limusa.
- Schmitter, Philippe (1985). “Potere militare e teoria democratica”. En *Il potere militare nelle società contemporanee*, editado por Gianfranco Pasquino y Franco Zannonino, 202-222. Bologna: Il Mulino.
- Tilly, Charles (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.
- Tsebelis, George (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.

Las tensiones de Morena y el lopezobradorismo con la democracia representativa

Esperanza Palma

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

México está inmerso en la tendencia global de erosión democrática. El deterioro de algunos atributos de los regímenes políticos democráticos se ha convertido en una preocupación de alcance internacional (Bermeo, 2016; Lührmann and Lindeberg, 2019; Cassani y Tomini, 2020; Laebens y Lührmann, 2021; Haggard and Kaufmann, 2021). La literatura académica señala que, a diferencia de procesos históricos de quiebre democrático, generalmente marcados por eventos como golpes de Estado, los procesos actuales de erosión comienzan dentro del propio régimen con el surgimiento de líderes populistas-iliberales y partidos con pretensiones hegemónicas que ganan las elecciones y, una vez en el poder, emprenden estrategias legales e institucionales que amplían el poder presidencial, socavan el pluralismo y la oposición política, limitan las instituciones independientes y, eventualmente, pueden conducir a la muerte de la democracia, para usar el concepto de Levitsky y Ziblatt (2018). Inscrito en este debate, este texto analiza el papel del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en el proceso de erosión democrática.

Morena ha desempeñado funciones inseparables del régimen lopezobradorista y de la Cuarta Transformación (4T). El liderazgo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y su retórica populista, divisoria del campo político entre el pueblo y las élites neoliberales, han sido determinantes en la construcción del partido, en su éxito electoral y en su desarrollo organizacional. Como muestra una parte de la literatura sobre el tema, contrario a lo que se piensa, la movilización generada por los liderazgos populistas en contra de las élites políticas contribuye al *party-building* (Levitsky *et al.*, 2016). Además, haber contado con las bases y cuadros del Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha sido decisivo para su éxito electoral y

afianzamiento como organización territorial. Debido a sus orígenes y su visión del orden político, Morena ha sido clasificado como un partido populista con una marcada tendencia antipluralista (Monsiváis-Carrillo, 2022) que, siguiendo la narrativa presidencial, utiliza la polarización como una estrategia para movilizar al electorado y transformar el régimen político. La narrativa presidencial y morenista, así como algunas de las medidas tomadas por el gobierno de López Obrador, han minado las bases de la competencia y atacado a la prensa libre, las libertades políticas, el Estado de derecho y los pesos y contrapesos, como ha ocurrido en otros países que forman parte de la oleada de autocratización.

Este capítulo analiza a Morena como parte de un proyecto que se propone cambiar el régimen político, bajo un liderazgo populista, a partir de algunas medidas emprendidas por el gobierno, el estilo presidencial y el posicionamiento de Morena como partido mayoritario en el Congreso —que en 2024 parece ser predominante—. Estas medidas han cambiado los términos del debate público y han abierto nuevas líneas de conflicto y división entre los partidos políticos y, hasta cierto punto, entre la ciudadanía.

La división en la que se asienta el proyecto de la 4T se basa en una típica narrativa populista (Casullo, 2014) que se fundamenta en las desigualdades y los agravios sociales, temas pendientes de la democratización en México. En ese sentido, este capítulo plantea dos ideas principales. En primer lugar, Morena ha experimentado un rápido crecimiento impulsado por el liderazgo populista y la crisis de los partidos que surge de la transición; además, Morena es inseparable del lopezobradorismo y del proyecto de la 4T. Este partido se presenta como el brazo político del presidente y como una fuerza de reemplazo que busca transformar el régimen a partir de un negacionismo estratégico de la transición democrática. En segundo lugar, el gobierno lopezobradorista-morenista ha inaugurado un periodo de incertidumbre más profunda sobre el régimen político. Este fenómeno se inscribe en los procesos de erosión democrática, donde las instituciones se ven enfrentadas en una pugna constante entre el bloque gobernante y actores de oposición (Somer *et al.*, 2022).

El proyecto de la 4T plantea un desafío a la democracia mexicana. A partir de la legitimidad que le proporciona el principio de la mayoría, promueve medidas, construye narrativas e implementa estrategias que debilitan los pesos y contrapesos, así como la legitimidad de actores críticos, ya sean

organizaciones, partidos políticos o movimientos sociales. A medida que avanzaba el sexenio 2018-2024, la postura presidencial se tornaba cada vez más radical frente a las instituciones autónomas, en particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Este fenómeno encaja con la definición de Merkel y Lührmann (2021) sobre actores iliberales y semileales a la democracia, los cuales pueden conducir el régimen a un modelo híbrido o incluso a un autoritarismo electoral (Schedler, 2016).

Este capítulo persigue dos objetivos principales: (i) analizar la naturaleza del partido Morena y cómo ha adoptado al lopezobradorismo como guía política, con lo que define su postura frente al orden democrático; (ii) examinar las tensiones entre el estilo presidencial, la visión del régimen promovida por Morena y la 4T, y las normas democráticas, particularmente, el conflicto entre el poder presidencial y Morena con instituciones autónomas, como el Instituto Nacional Electoral (INE). Se presentan algunas de las acciones, estrategias y reformas impulsadas por el gobierno lopezobradorista y por Morena, las cuales han subvertido la democracia en varios sentidos: estructura nuevas lógicas de antagonismo y exclusión y establece límites a la deliberación política al asediar, al menos verbalmente, a las oposiciones, a las cuales homogeneiza al colocar a todo tipo de actores críticos como los “otros”, tanto de derecha como de izquierda, ya sean empresarios, feministas, activistas de derechos humanos, partidos políticos e instituciones del Estado. Además, minimiza la violencia contra los periodistas y las mujeres; utiliza la infraestructura estatal que sostiene a los programas sociales para beneficio del partido en el poder; invierte las reglas electorales y sostiene la retórica del fraude electoral. Cuestiona la imparcialidad y relevancia de las instituciones independientes, así como de los pesos y contrapesos.

El análisis se basa en documentos oficiales, entrevistas a líderes de partidos de oposición e integrantes de Morena, como a una excandidata a una alcaldía de la Ciudad de México; así como en encuestas de opinión y notas de periódico.

¿QUÉ TIPO DE PARTIDO ES MORENA?

Para comprender el papel de Morena en el proyecto de la Cuarta Transformación (4T), es importante destacar algunos aspectos. Primero, su origen y naturaleza están signados por una dependencia de su fundador, que le otorga identidad y define su rumbo como líder semileal a las reglas de la

democracia. Segundo, la 4T se piensa como una mayoría de reemplazo y propone “culminar una reforma política inconclusa” y “apoyar las políticas que lleve a cabo Andrés Manuel López Obrador” (*El Financiero*, 2018).

Morena, la Cuarta Transformación (4T) y el lopezobradorismo son inseparables. El partido carece de un compromiso normativo con la democracia; si bien no hace explícita una preferencia autoritaria, su ambivalencia con respecto a las reglas de la democracia permite explicar los procesos de erosión (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2019). Como argumenta Schedler (2019) en su análisis sobre el “experimento de ruptura” de Donald Trump, actualmente, todos los actores se comprometen discursivamente con la democracia, lo que dificulta advertir si, de hecho, prefieren un orden autoritario. Sin embargo, es posible sondear si un actor no está comprometido si se observan sus trayectorias y su dubio apoyo a reglas e instituciones democráticas. Tercero, la construcción del partido como maquinaria al servicio de la 4T que ha crecido rápidamente en términos electorales; aunque es un problema abierto —al menos hasta 2024, año en que se escribió este texto—, se ha consolidado como el partido predominante que pretende ser.

En este capítulo, se define a Morena como un partido populista, iliberal y personalista debido a sus orígenes, ya que es resultado de un movimiento *sui generis* que se construyó alrededor del líder que reclamaba haber sido víctima de un fraude electoral en las elecciones presidenciales de 2006. Este rasgo lo distingue de los partidos-movimientos en otras regiones, cuya fundación deriva de la acción colectiva de grupos que, a partir de un campo temático, pasaron de la protesta a la arena institucional, como es el caso del ecologismo (Kitschelt, 2006). El paso de la arena extrainstitucional a la institucional no ha ocurrido en el caso de Morena, ya que este partido deriva de otro, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en confluencia con organizaciones sociales.

El excandidato a la presidencia encabezó y dio vida a este movimiento alrededor de su liderazgo y articuló exitosamente aspiraciones y agravios sociales. El concepto de partido personalista aplica mejor a Morena e involucra una serie de conceptos como carisma, populismo y posiciones en contra del orden establecido, como se expondrá más adelante. Kostadinova y Levitt (2014) definen a los partidos personalistas a partir de dos criterios: la presencia de un liderazgo dominante y una organización partidista débil, la cual comienza por su propio diseño institucional. Son partidos que se caracterizan por una especie de “presidencialización”. Sin duda, Morena es un partido con un líder

dominante; no obstante, si bien ha sido el vehículo de López Obrador, la regla de la no reelección en la presidencia es un incentivo para hacer de esta organización un partido institucionalizado que continúe el proyecto de cambio de régimen político de la 4T. La coyuntura de la sucesión presidencial de 2024 abre una nueva etapa para el partido y será objeto de un análisis futuro.

La génesis

La triada López Obrador, Morena y Cuarta Transformación (4T) ha reconfigurado el campo político y el sistema de partidos. Desde su creación en 2012 —cuando se registró como asociación civil— hasta 2015 —cuando obtuvo su registro como partido—, Morena ha sido portador del lopezobradorismo y, a partir de 2018, de la 4T. El populismo lopezobradorista ha sustituido los antiguos clivajes con una narrativa antielitista que enfrenta a la “mafia en el poder” (para referirse a la corrupción) contra el “pueblo” (concebido como una víctima homogénea de las élites depredadoras). Esta narrativa, construida desde la óptica de una izquierda nacionalista y conservadora en diversos temas sociales (Illades, 2019), se caracteriza por presentarse como una mayoría destinada a reemplazar a las élites neoliberales y reformar las instituciones que, desde su visión, han estado dominadas por dichas élites.

El origen de Morena está profundamente ligado al liderazgo de López Obrador, el cual se consolidó antes de la organización y el desarrollo de la Cuarta Transformación. López Obrador inició su trayectoria política como militante del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del cual se separó en 1988 para unirse al recién creado Partido de la Revolución Democrática (PRD). En este nuevo espacio, fortaleció su liderazgo como figura opositora al partido hegemónico y al giro neoliberal que éste había adoptado.

Desde su fundación en 1989, el PRD integró, no sin conflictos, dos corrientes principales: una izquierda nacionalista, centrada en reivindicaciones clásicas de corte materialista, con métodos iliberales y con tendencia al caudillismo y, por otro lado, una izquierda socialdemócrata-libertaria, promotora de una agenda postmaterialista. Esta última corriente predominó en la administración de la Ciudad de México a cargo del PRD, por medio de iniciativas como la despenalización del aborto y el matrimonio igualitario, una agenda distante de la primera vertiente del perredismo, en la cual se inscribía López Obrador (Palma, 2020).

Aunque el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas marcó al PRD, las identidades de los grupos que conformaban el partido fueron cruciales en la definición de candidaturas y estrategias partidistas (Luna *et al.*, 2019).

Entendido como una corriente y un movimiento, el lopezobradorismo se construyó desde abajo, de manera paralela al PRD, a partir de la elección presidencial de 2006, en la que López Obrador fue candidato de la coalición Por el Bien de Todos. En dicho proceso, perdió los comicios por menos del 1% de la votación (Bolívar Meza, 2013; Palma, 2020). Dichas elecciones estuvieron precedidas por el desafuero de 2005, un evento que fortaleció su liderazgo, movilizó a sus simpatizantes y alimentó una visión conspirativa sobre las instituciones y las élites políticas.

Tras perder la contienda presidencial, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) impulsó un movimiento social que desconocía los resultados y buscaba crear un frente en defensa del petróleo y la soberanía nacional. Este movimiento, llamado Convención Nacional Democrática, operó al margen de los partidos políticos, desconoció a Felipe Calderón como presidente electo y nombró a López Obrador “presidente legítimo”, con lo que se pretendía formar un gobierno paralelo. Así, AMLO utilizó las herramientas de un movimiento social para disputar el poder (Luna *et al.*, 2019).

El proyecto alternativo de nación de AMLO se centraba en el cuestionamiento y oposición a la privatización de la industria eléctrica y del petróleo (reformas impulsadas por el presidente Felipe Calderón) y en la lucha contra la pobreza. Proponía otorgar una pensión universal a los adultos mayores y becas para estudiantes, construir refinerías y obras públicas, así como impulsar el fortalecimiento de “valores morales” (Bolívar Meza, 2013).

El desafuero y la elección presidencial de 2006 son momentos clave, casi míticos, para comprender la formación de Morena y el carácter iliberal de esta corriente política, ya que dieron lugar a una estrategia de movilización a partir de un profundo cuestionamiento de las instituciones electorales y de los partidos establecidos.

Es importante destacar que Andrés Manuel López Obrador (AMLO) es un populista *insider*. Aunque recurre a los métodos de un movimiento social y Morena se concibe como un partido-movimiento, AMLO ha centrado su lucha en el ámbito partidista y electoral (Bautista, 2020). No es un líder social, característica que se ha trasladado al partido que es, ante todo, uno orientado a

las elecciones. Es decir, Morena no surgió como un movimiento social, sino como un movimiento electoral, y concibe las elecciones como eventos clave para avanzar en su proyecto de transformación. En este sentido, su trabajo organizativo tiene, ante todo, un objetivo electoral.

El éxito electoral de Morena se explica por el liderazgo de López Obrador y su estrategia de penetración territorial, evidenciada en campañas en las que recorría todo el país y mantenía contacto directo con la ciudadanía (Palma y Morales, 2014). Esa estrategia permitió construir las bases populares del partido; los comités de apoyo a su candidatura se convirtieron en el germen de Morena, el cual se constituyó como asociación civil con el propósito de respaldar la carrera de López Obrador a la presidencia (Illades, 2019). Esta es la genética del partido.

La elección presidencial de 2018, la Cuarta Transformación y la agenda de Morena

El proyecto de la Cuarta Transformación (4T) fue el eje central de la campaña de AMLO en 2018 y el ideario de Morena. La presentaron como la continuación de los grandes cambios históricos en el país: la Independencia, la Reforma y la Revolución. Su misión se define como la renovación moral del Estado y de la nación, en un contexto marcado por una crisis de derechos humanos, altos índices de inseguridad, el fortalecimiento de los cárteles y la corrupción de los gobiernos de la postransición.

El ideario de la 4T (que abarca cincuenta temas) puede resumirse en la austeridad republicana como oposición al privilegio y a la corrupción de las élites (la “mafia en el poder”). En su libro *2018. La salida, decadencia y renacimiento de México* (2017), López Obrador expuso su visión sobre la situación de la democracia y del Estado, y delineó el proyecto de transformación. Ahí mismo, identificó a la corrupción como el principal problema del país y señaló que México ha sido saqueado por la política neoliberal. Los puntos nodales de su propuesta incluyen: “gobernar con el ejemplo, desterrar la corrupción, abolir la impunidad, actuar con austeridad y destinar todo lo que se ahorre a financiar el desarrollo del país”.

La postura política de López Obrador frente a la transición democrática es clara. En su libro, además, plantea la necesidad de transformar el régimen político actual y establecer un “nuevo orden democrático, promotor de la

legalidad”, ya que considera que lo que existía era una república simulada, no un gobierno del pueblo y para el pueblo. Según sus palabras: “El Estado ha sido convertido en un mero comité al servicio de una minoría rapaz [...] un Estado que no procura la justicia no es más que una banda de malhechores”.

Desde su perspectiva, el periodo neoliberal representa un cambio cualitativo hacia una descomposición institucional. Esta visión se complementa con la tesis de que el poder económico y político han actuado en complicidad para despojar al pueblo y a la nación de sus bienes, y las privatizaciones son sus máximas expresiones. De acuerdo con esta postura, los integrantes de este grupo neoliberal, que operaban desde el gobierno de Miguel de La Madrid, son quienes controlaron instituciones clave como el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la Procuraduría General de la República (PGR), Hacienda y los partidos de la transición.

Esta postura negacionista de la transición democrática se complementa con un negacionismo electoral, esto es, una narrativa de fraude electoral que funciona como estrategia para generar la percepción de que sólo hay elecciones limpias cuando la Cuarta Transformación (4T), como representante única del pueblo, resulta ganadora. Esta posición estratégica explica la narrativa y las medidas adoptadas por el presidente López Obrador, las cuales serán analizadas en el siguiente apartado.

Morena, como brazo del lopezobradorismo, comparte plenamente esta visión. En su programa se afirma:

Morena sostiene que la oligarquía entreguista, los partidos que la representan y los estamentos corruptos del viejo régimen conservan todavía cotos de poder y espacios de impunidad que distorsionan hasta la fecha el desarrollo del país, la paz pública y el ejercicio pleno de los derechos de todas y todos (Programa de Morena, 2023).

Además, señala que iba a luchar por erradicar esas rémoras del periodo neoliberal a través de la vía electoral y la movilización popular (Programa de Morena, 2023).

Una de las medidas para combatir a esta “oligarquía” es la austeridad republicana, eje central de la 4T. Por iniciativa presidencial, el gobierno ha reducido los salarios del presidente, legisladores, secretarios y altos

funcionarios con la eliminación de ciertos privilegios, como el avión presidencial, automóviles oficiales, choferes y seguros médicos, entre otros. Siguiendo con esta visión republicana, el punto 42 de las 50 acciones del programa establece que “Ningún funcionario, sin causa de emergencia, podrá ordenar cerrar calles, detener el tráfico o pasarse los altos o estacionarse en lugares prohibidos” (Presidencia de la República, 2018). El objetivo, según se señala, es llevar a cabo una renovación moral del Estado (Hanrahan y Aroch, 2019).

La lucha contra la pobreza se asume como prioritaria, mediante la renovación de los programas sociales, la revisión del presupuesto y el impulso a la educación pública. Según esta perspectiva, la inseguridad se resolverá en la medida en que se avance en la justicia social.

Sin embargo, el programa de gobierno lopezobradorista presenta una paradoja: mientras impulsa medidas de austeridad y recortes presupuestales similares al neoliberalismo, estas acciones han provocado desmantelamiento o adelgazamiento de programas, así como despidos masivos, como sucede con el neoliberalismo. Al mismo tiempo, convive con un proyecto económico, nostálgico del cardenismo, que fortalece a Pemex y retoma la anacrónica “cartilla moral”, en lugar de diseñar políticas eficaces para combatir la desigualdad social; lo que podría considerarse una forma de retronacionalismo (Villanueva y Villanueva, 2020).

A pesar de su rápido éxito electoral en elecciones federales y locales, Morena enfrenta una serie de desafíos organizativos e institucionales como partido de reciente creación que ganó la presidencia en su primera elección y que se ha desarrollado bajo el liderazgo de un presidente populista. Si bien su dependencia del liderazgo presidencial le ha generado ganancias electorales, a futuro podría enfrentar problemas debido a un vacío de liderazgo.

Según un operador del partido, Morena ha crecido electoralmente sin construir una vida institucional ni un capital organizativo sólido: “No hay partido, hay movimiento [...] hay servidores de la Nación” (Patricio Carezzana, en entrevista con la autora, 23 de agosto de 2021). Los liderazgos importan más que la estructura territorial (Miguel Ángel Bermúdez, en entrevista con la autora, 1 de agosto de 2021). El partido es una maquinaria pragmática al servicio del presidente y de la 4T, encargada de la movilización electoral y del apoyo legislativo para aprobar sus iniciativas. López Obrador fija tanto la agenda pública como la del partido en el ámbito legislativo. Éste es el típico

caso de una izquierda con liderazgo personalista y con un partido político débil, similar a otras izquierdas latinoamericanas (Gratius, 2009).

El pragmatismo de Morena también se refleja en sus alianzas electorales con partidos que, en principio, se supondría que son opuestos a su doctrina, como el Partido Encuentro Social (PES) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

La institucionalización, entendida como la rutinización de procedimientos, el respeto a las reglas internas del juego y la autonomía del líder fundador (Mainwaring, 1999; Levitsky *et al.*, 2016), ha estado subordinada al objetivo electoral y a la defensa del proyecto del gobierno. Por esta razón, tanto las elecciones intermedias como las locales de 2021 representaron para Morena momentos clave en los que se jugó la continuidad de la 4T y su mayoría en el Congreso.

La dependencia de Morena respecto a su líder fundador es visible cuando se analiza su base electoral. Algunos estudios basados en encuestas de opinión pública indican que el éxito de Morena en 2018 se debió más al liderazgo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) que a factores organizacionales, ideológicos o partidistas. De hecho, el apoyo a las candidaturas de Morena para otros cargos distintos a la presidencia podría explicarse por el efecto de arrastre de su líder.

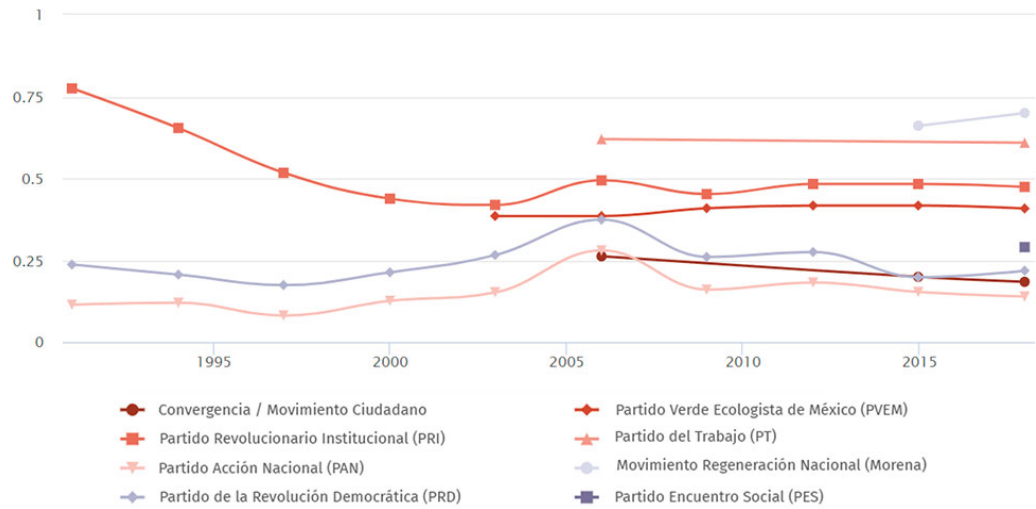
Según un estudio de Moreno (2021), los simpatizantes de Morena no se consideran como partidarios, sino como lopezobradoristas. Al preguntarles cómo se identificaban, 39% respondió que morenista y 59% se declaró lopezobradorista. Estos últimos, además, tienden a ubicarse más a la izquierda que los morenistas, quienes, a su vez, son más críticos de algunas medidas propuestas por López Obrador.

Como parte indisoluble de la Cuarta Transformación (4T), el partido se presenta como una mayoría de reemplazo de las élites neoliberales, en lugar de integrarse al pluralismo político (Paula Soto, en entrevista con la autora, 11 de agosto de 2021). Su misión se centra en impulsar reformas sociales dirigidas a la población más vulnerable, víctima de las élites depredadoras; combatir la corrupción y gobernar bajo el principio de la austeridad republicana.

Esta perspectiva explica su estrategia frente a las oposiciones. Según el Proyecto V-Dem, que clasifica a los partidos en función de sus actitudes antipluralistas y populistas, Morena obtiene los puntajes más altos en ambos índices. El antipluralismo evalúa el compromiso normativo de los partidos con

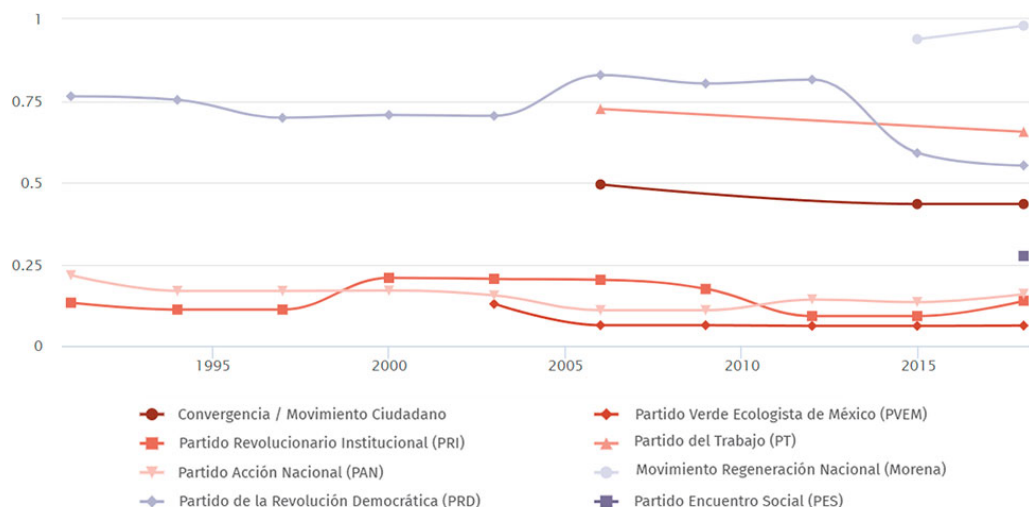
las normas democráticas, su visión de los opositores, los derechos de las minorías y el rechazo a la violencia política. Por su parte, el populismo se mide a través del uso de la retórica populista.

Gráfica 1
Índice de antipluralismo



Fuente: Varieties of Democracy (V-Dem) (2023). “Índice de antipluralismo. México” [en línea]. Country time-series. Disponible en <https://v-dem.net/vparty_dash> (consulta: 2 de enero de 2025).

Gráfica 2
Índice de populismo



Fuente: Varieties of Democracy (V-Dem) (2023). *Country time-series. México*. “Índice de populismo” [en línea]. Disponible en <https://v-dem.net/vparty_dash> (consulta: 2 de enero de 2025).

Según el argumento de que el partido opera como una maquinaria del lopezobradorismo, Morena se posiciona en el Congreso como el principal impulsor de las iniciativas presidenciales. En la Agenda Legislativa de 2022 se advierte un marcado posicionamiento doctrinario. El documento inicia con la afirmación de que, en 2018, el pueblo dio un paso hacia la conformación de un nuevo régimen y la transformación profunda de las instituciones. Además, señala que las y los senadores siguieron “una ruta coincidente trazada por el presidente”.

Entre las reformas destacadas en el documento, se encuentran las de materia electoral, la Guardia Nacional, los husos horarios y la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, entre otras.

En la Cámara Baja, el grupo parlamentario de Morena ha promovido tanto la narrativa como las medidas y métodos de polarización impulsados por el presidente. El informe del grupo parlamentario de la LXIV Legislatura, en 2021, se asemeja más a un compendio de consignas que a una agenda parlamentaria. Entre los puntos que lo integran, destacan: el Estado de bienestar, la eliminación del Seguro Popular y la austeridad como principio rector, a partir del cual se aprobó una ley para que ningún funcionario público tenga un salario mayor al del presidente. Además, señala que se eliminaron los “moches”, se

cancelaron bonos, vales de despensa y la renta de vehículos, entre otros. Según el informe, “en esta nueva etapa de la vida pública del país, hay recursos suficientes para los pobres porque el dinero llega al pueblo” (Diputadas y diputados de Morena/LXIV legislatura, 2021).

El documento también resalta la creación de la Guardia Nacional, la eliminación del fuero presidencial, la reforma para “devolver al pueblo lo robado”, la cancelación de la reforma educativa, la reforma energética, la paridad de género, la ley contra la violencia política y la reforma electoral. Asimismo, repite consignas como “no al aumento de impuestos”, presupuesto para las obras del presidente y los programas de becas.

Uno de los temas en debate es si Morena ha impulsado legislación relacionada con la agenda de género y los derechos de la comunidad LGBTQ+ y grupos en situación de discriminación. Frente a estos temas, que no forman parte de la agenda lopezobradorista, el presidente ha adoptado posiciones conservadoras (Ortiz Millán, 2021). Sin embargo, en su programa, el partido se compromete con el ideario por la igualdad de género y los derechos reproductivos. En 2019, las diputadas morenistas presentaron una iniciativa para despenalizar el aborto (Diputadas y diputados Morena, LXV legislatura, 2019). Aunque esta iniciativa no ha avanzado en el Congreso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se adelantó al declarar inconstitucional el castigo por abortar de manera voluntaria (SCJN, 2021).

Como grupo parlamentario, este partido ha quebrantado las reglas de la deliberación y la búsqueda de consensos con la oposición. A continuación, se presentan dos ejemplos que ilustran estas acciones de deterioro democrático. El primero es la campaña “Traidores a la patria”, encabezada por la fracción morenista en la Cámara Baja y el presidente del partido, Mario Delgado, con el respaldo de funcionarias como Claudia Sheinbaum. Esta campaña surgió tras el rechazo de la iniciativa presidencial de reforma energética en 2021, la cual no alcanzó la mayoría calificada en la Cámara Baja debido al voto opositor. En abril de 2022, Morena lanzó la campaña contra los partidos de oposición que desaprobaron la reforma, en la que colocaron letreros con fotos de legisladores y legisladoras con la leyenda “es una traidora a la patria”. El argumento era que dichos legisladores no votaron en defensa de los intereses del pueblo, sino de las empresas extranjeras. Además, instalaron tendedores que difundieron en redes sociales.

Como resultado, legisladores y legisladoras de oposición fueron objeto de mensajes violentos en redes sociales, así como de agresiones verbales y físicas. La Sala Superior del TEPJF determinó que los morenistas de la campaña difundieron propaganda calumniosa y los sancionó por violar las normas democráticas, perseguir a la pluralidad política y ejercer presión mediante la amenaza de imputación de un delito, como indicó la magistrada Janine Otálora (Alonso-Viña, 2022). Cabe destacar que, según una encuesta de opinión, 60% de la población desaprobaba la etiqueta de “traidores a la patria” (Moreno, 2022).

Otro ejemplo es la llamada “Noche negra del Senado”, ocurrida el 28 de abril de 2023, en la que el grupo de senadores morenistas buscó una sede alterna para continuar una sesión en la que, de manera *fast track* y sin la participación de la oposición, aprobaron veinte iniciativas de López Obrador. Esto ocurrió tras incumplir un acuerdo para nombrar a los integrantes del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), a pesar de haber recibido un apercibimiento judicial por omisión y de que la oposición haya tomado la tribuna del Senado.

Entre las reformas aprobadas por el grupo parlamentario morenista ese día, se encuentran la desaparición del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), la reforma a la Ley de Ciencia, la reforma a la Ley Minera, la Ley Tres de Tres y la creación de la aerolínea del Ejército, entre otras.

¿Partido predominante? La relación de Morena con el Estado y algunos resultados electorales

Como se ha argumentado, Morena se presenta como una fuerza política de reemplazo de los partidos de la transición. Más allá de su objetivo, surge la pregunta de si ha logrado consolidarse como un partido predominante —o hegemónico— dentro del sistema de partidos. Este análisis se sustenta en varios factores: los dos triunfos consecutivos en las elecciones presidenciales de 2018 y 2024, ambos con mayoría absoluta; la formación de una mayoría parlamentaria en el Congreso junto con sus aliados, el Partido del Trabajo (PT) y el PVEM; y la crisis que atraviesan las oposiciones, algunas de ellas en situaciones críticas, como el PRD, que perdió su registro en 2024.

Todo esto sugiere un posible futuro de predominancia en el sistema de partidos. En términos sartorianos, esto implica que un partido obtiene mayorías absolutas en elecciones limpias y competitivas de manera

consecutiva. Sin embargo, el escenario de un partido hegemónico podría materializarse en un contexto donde no exista una estructura de competencia. Este panorama no es descartable tras las elecciones de 2024, no sólo por los resultados electorales, sino también por las reformas impulsadas y aprobadas por el oficialismo, las cuales limitan la posibilidad de realizar elecciones limpias y competitivas.

Existen dos elementos clave para analizar la viabilidad de estos escenarios. Uno de ellos es la imbricación de Morena con los aparatos del Estado, similar a lo que ocurría cuando el PRI era un partido hegemónico; el otro es su desempeño electoral. Los Servidores de la Nación y los superdelegados forman parte de una estructura estatal controlada por el presidente, la cual refuerza la organización del partido.

Los Servidores de la Nación son un ejército de funcionarios formado antes de la toma de posesión de López Obrador en 2018. Su función principal fue la realización de un “censo del bienestar” para identificar a las familias que requerían apoyo social, con lo que sustituyeron una de las tareas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Por otro lado, los superdelegados representan una estructura paralela a las autoridades electas y supervisan la entrega de programas sociales en cada entidad. El presidente nombra un coordinador general, quien a su vez acuerda los nombramientos de delegadas estatales, subdelegadas y coordinadoras regionales. Debajo de esa estructura operan 18 mil servidores de la nación que, en la práctica, limitan las acciones de autoridades electas (Faustino, 2023).

Esta estructura ha servido de trampolín hacia las gubernaturas, como lo demuestra el análisis de los perfiles de los superdelegados. Por ejemplo, en el contexto de las elecciones de 2021, ocho de éstos renunciaron para postularse como candidatos a gubernaturas, y muchos otros estaban siendo investigados por el uso irregular de programas sociales (Castañeda, 2020). Ambas estructuras han asegurado millones de votos para Morena (Casar 2019) y reflejan cómo, desde la presidencia, se han implementado mecanismos que garantizan un control clientelar de los programas sociales.

Otro elemento clave para analizar si el sistema de partidos está transitando hacia un formato predominante son los resultados electorales. En 2018, López Obrador ganó la presidencia con 53% de los votos, y Morena obtuvo la mayoría en la Cámara Baja. Las elecciones intermedias de 2021, que incluyeron la renovación de la Cámara de Diputados, los congresos locales en 30 estados y las

15 gubernaturas, resultaron favorables para Morena en la mayoría de los estados. El partido ganó 11 de 15 gubernaturas disputadas y obtuvo la mayoría en casi todos los congresos locales, aunque tuvo un declive significativo en la Ciudad de México. Sin embargo, en 2021 no alcanzó la mayoría calificada en la Cámara Baja, que era su objetivo primordial. A pesar de ello, el mapa estatal posterior a 2021 reflejaba un avance notable del partido.

En 2022 Morena ganó las gubernaturas en Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas, mientras que la coalición opositora retuvo Aguascalientes y Durango. En 2023, conquistó el Estado de México, considerado bastión del PRI y la entidad con el padrón electoral más grande del país. En 2024, Morena se consolidó como el partido mayoritario y probablemente predominante, en parte, gracias a su alianza con el PT y el PVEM. Esta alianza, respaldada por una polémica interpretación de las reglas electorales por parte de la autoridad correspondiente, le otorgó una sobrerrepresentación mayor a 8%, lo que le permitió alcanzar la mayoría calificada en la Cámara Baja. A ello se suman las gubernaturas ganadas en 2024, lo cual llevó al partido a controlar 23 de las 32 gubernaturas del país.

En las elecciones presidenciales de 2024, Claudia Sheinbaum obtuvo 60% de los votos, frente a 27% a favor de la candidata opositora, Xóchitl Gálvez. La candidata oficialista ganó en todos los estados, excepto Aguascalientes (Instituto Nacional Electoral, 2024).

En el cuadro 1 se presenta la evolución de Morena en la Cámara Baja desde 2018, cuando ganó la presidencia. Como se puede apreciar, este partido se ha consolidado como el grupo parlamentario mayoritario y, en 2024, junto con el PT y el PVEM formaron la mayoría calificada (364 curules), lo que les ha permitido aprobar iniciativas como la reforma judicial, el 3 de septiembre de 2024.

Cuadro 1
Curules por partido en tres legislaturas: 2018, 2021 y 2024

<i>Partido</i>	<i>2018</i>	<i>2021</i>	<i>2024</i>
Morena	252	200	253
PAN	79	112	71
PRI	49	68	37
PT	44	33	49
MC	24	29	27

PES*	23	--	--
PRD	12	12	--
PVEM	11	40	62
SP**	6	6	1
Total	500		500

*Partido Encuentro Social

**Sin partido

Fuente: Cámara de Diputados (2024). Disponible en

<https://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Desde otra perspectiva analítica, algunos estudios indican que las bases electorales de Morena, al ser un partido relativamente nuevo, aún son inestables. Además, su éxito electoral parece depender, en gran medida, del liderazgo de López Obrador. Según Moreno (2021), en las elecciones de 2021 aún no era posible afirmar que hubiera ocurrido un realineamiento electoral a favor de Morena, ya que entre 2018 y 2021 aumentó la volatilidad electoral. Durante ese periodo, se produjeron cambios en la composición del electorado del partido y la coalición gobernante adoptó un nuevo rostro en las polarizadas elecciones de 2021.

De acuerdo con Moreno (2021), en dichas elecciones, 71% de quienes votaron por la coalición oficialista lo hicieron porque evaluaron positivamente el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), mientras que 38% consideró al partido como un factor determinante para decidir su voto. Además, 71% de los votantes morenistas evaluaron como muy bueno el desempeño del gobierno en materia de seguridad pública; 74% consideró que el país iba por buen camino; y 73% apoyaba a la Cuarta Transformación (4T). El nivel de aprobación del presidente en ese momento era de 59%. Estos datos ilustran que el factor AMLO es crucial en la vida electoral de Morena (Castro Cornejo, 2022).

Además, el apoyo de sectores con educación universitaria disminuyó: pasó de 48 a 33% entre 2018 y 2021. Mientras más bajo era el nivel educativo, mayor era el respaldo a Morena. Estos dos bloques de electorado que apoyaron en 2018 —universitarios y sectores con bajo nivel educativo— son, en realidad, adversarios. Por un lado, los sectores populares beneficiarios de programas sociales responden favorablemente a las políticas de la 4T. Por el otro, los sectores afectados por la austeridad republicana y la retórica antiintelectual y

anticlase media del presidente se han convertido en opositores. El discurso oficial, percibido como anticientífico, antifeministas y antisectores más educados, debido a su supuesto elitismo, ha provocado que estos grupos se alejen del proyecto de la 4T; mientras que los sectores populares han adoptado el discurso populista.

En 2021, esto condujo a dos conclusiones: que el voto morenista era inestable y que no se había consolidado un sistema de partido predominante. Sin embargo, los resultados contundentes de 2024 parecen apuntar hacia el sentido contrario. Como se mencionó, la candidata oficialista obtuvo más votos que López Obrador y su coalición alcanzó la mayoría calificada. De acuerdo con un análisis periodístico basado en una encuesta de opinión (Hidalgo, *et al.*, 2024), Sheinbaum ganó en todos los grupos de edad e ingresos, aunque los jóvenes tendieron a votar menos por ella y los mayores de 60 años votaron proporcionalmente a favor. Es interesante que la candidata opositora, Xóchitl Gálvez, obtuviera el respaldo del sector con estudios superiores, lo que confirma que la clase media, o al menos una parte de ella, se opone al proyecto de la Cuarta Transformación (4T).

En resumen, las elecciones de 2018 y 2024 representan momentos críticos que muestran un proceso complejo de crisis del sistema de partidos de la transición. Este periodo ha estado marcado por la drástica reducción de las bases del PRI y el PAN, la desaparición del PRD y la consolidación de Morena y su coalición como una fuerza predominante.

El sistema de partidos atraviesa una etapa de reestructuración y de realineamientos convencionales, algo habitual en las democracias. Sin embargo, este cambio también se encuentra inmerso en un proceso de erosión democrática, debido a las decisiones, reformas y estrategias impulsadas por el grupo lopezobradorista y el partido.

LAS TENSIONES CON LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: EROSIÓN DEMOCRÁTICA CON MEDIOS DEMOCRÁTICOS

El éxito del proyecto de la Cuarta Transformación (4T) debe entenderse como una consecuencia de problemas no resueltos durante el proceso de democratización en México: un sistema de justicia ineficiente, élites acostumbradas a la impunidad ante la falta de mecanismos de rendición de cuentas, profundas desigualdades sociales, crecimiento del crimen organizado y

violación sistemática de los derechos humanos (Monsiváis, 2021). A esto se suma el desencanto con los partidos políticos tradicionales y la consecuente crisis de representación que precedió a la elección presidencial de 2018.

En este contexto, el liderazgo de López Obrador generó un sentido de representatividad política al dar voz a sectores excluidos, lo que lo ha convertido en el símbolo de la lucha contra la corrupción, los privilegios y el proyecto neoliberal. La elección de 2018 parecía marcar un avance hacia la internalización de las normas democráticas por parte de López Obrador, quien pasó de ser un opositor semileal y crítico de las instituciones a ocupar una posición en la presidencia que le permitiría abordar los déficits sociales de México y avanzar hacia una democracia más incluyente (Sánchez-Talanquer y Green, 2021: 56).

Sin embargo, esto no ha sido así. Desde su llegada al poder, su narrativa se ha radicalizado, ha adoptado medidas confrontacionistas hacia la oposición y ha impulsado reformas al INE y al Poder Judicial que parecen orientadas a concentrar el poder presidencial y a sentar las bases para el predominio de Morena en el futuro, dado que no puede reelegirse como presidente. Algunas estrategias del gobierno y de Morena han puesto en entredicho mecanismos y acuerdos que se consideraban consolidados tras la larga transición democrática del país.

El presidente, la dirigencia de Morena y los grupos parlamentarios del partido han adoptado una estrategia política de polarización basada en una narrativa que describe a México como un país donde la democratización es incompleta y el Estado, junto con sus instituciones, está controlado por una mafia político-económica que actúa en contra de los intereses del pueblo. Desde la perspectiva del lopezobradorismo y Morena, esta narrativa justifica la concentración del poder presidencial al argumentar que los otros poderes, como el judicial, son corruptos, parciales y rémoras del antiguo régimen, lo que hace necesaria su intervención.

En línea con el oficialismo, Lorenzo Meyer (2021) sostiene que, precisamente, para defender la división de poderes se requiere reformar un poder judicial “podrido” y cooptado por magistrados “ligados con los partidos del viejo régimen”. Esta concepción posiciona a los partidos de oposición y a los sectores críticos como enemigos y considera a algunos actores institucionales y organismos independientes como obstáculos para la transformación social que se proponen. Es, en esencia, una concepción iliberal y populista de la política.

Desde un enfoque liberal, como plantea Monsiváis (2021), el populismo representa una amenaza porque debilita los controles institucionales y puede derivar fácilmente en una tiranía de la mayoría. Los liderazgos populistas, al apelar a la soberanía popular, tienden a socavar la división de poderes, los pesos y contrapesos, y a limitar el pluralismo y la oposición. Conciben lo político como una confrontación en la que los pesos y contrapesos, así como los órganos autónomos de vigilancia, son vistos como barreras para alcanzar sus fines políticos. Levitsky y Zibblat (2018: 25-26) sintetizan los componentes de un comportamiento autoritario que pueden llevar a una crisis democrática en cuatro dimensiones: el rechazo o débil aceptación de las reglas democráticas, la negación de la legitimidad de los adversarios políticos, la intolerancia y el fomento a la violencia, y la predisposición a restringir las libertades civiles de la oposición, incluidos los medios de comunicación. Como se ha argumentado, Morena y la Cuarta Transformación (4T) asumen que no pueden lograr sus objetivos políticos dentro del marco del régimen actual, una situación que ha ocurrido en otros momentos de la historia latinoamericana (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2019).

Los años de gobierno de la 4T han llevado a México a una reclasificación en los índices de democracia. Por ejemplo, en el índice elaborado por *The Economist* (2022), México cayó a la categoría de régimen híbrido después de haber sido calificado un año antes como una democracia defectuosa. El informe de 2024 del proyecto *Varieties of Democracy* (Nord *et al.*, 2024) clasifica a México como un país en proceso de autocratización gradual bajo el liderazgo del presidente y su partido. Según este análisis, el régimen político se mueve hacia una forma híbrida: aunque se celebran elecciones competitivas, el país carece de un espacio adecuado para el debate público (Diamond, 2002). En este contexto, quienes gobiernan pueden eludir los límites constitucionales de su poder y tienden a ignorar la voluntad de las minorías. Mientras la mayoría domina, el sistema de separación de poderes no funciona de manera efectiva.

López Obrador ha llevado a cabo acciones orientadas a la concentración del poder presidencial, ha confrontado a instituciones autónomas y ha debilitado los pesos y contrapesos. La aprobación de la reforma judicial tras las elecciones de 2024 marcó un momento decisivo en el proceso de autocratización y formó parte de una serie de acciones y estrategias que, “en nombre de la democracia”, han deslegitimado elementos propios de ésta y ha modificado las reglas del

acceso y ejercicio del poder. Este proyecto de cambio de régimen político quedó consolidado el 11 de septiembre de 2024.

Las conferencias matutinas le han permitido controlar la agenda pública y dirigirse directamente al pueblo, utilizando un claro patrón de descalificación hacia los partidos de oposición, los sectores críticos —incluyendo organizaciones sociales, feministas, intelectuales— y, en particular, los medios de comunicación y periodistas. La sección especial “¿Quién es quién en las mentiras?” tenía como objetivo “exponer a los periodistas independientes y a los medios de comunicación que difunden información falsa contra la 4T”. Esto representó una clara violación a la libertad de expresión, con lo que se incrementaron los riesgos para los periodistas en uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer esta profesión: sólo en 2022, 17 periodistas fueron asesinados (Ramírez, 2021; Artículo 19, 2023). Organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, incluida la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, solicitaron al presidente cancelar esta sección con el argumento de que enviaba un mensaje ambiguo respecto a la libertad de expresión (Marcial Pérez, 2021).

La estrategia de polarización ha sido replicada por Morena en todos los niveles de gobierno: en sus administraciones locales, el Congreso y las redes sociales. Algunas de las medidas impulsadas por el poder ejecutivo que han erosionado la democracia y han generado resistencia de actores diversos se sintetizan en la tabla 1.

Tabla 1

Ejemplos de políticas de erosión democrática, recursos y actores confrontados

Políticas de erosión democrática	Recursos del oficialismo	Actores confrontados
Captura de instituciones independientes de control del gobierno.	Control de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2023, propuesta para que los jueces y las juezas sean electos por voto popular.	Organizaciones de derechos humanos. Partidos de oposición. Suprema Corte (el juez Zaldívar, que presidía la Corte, declinó extender su periodo y señaló que se trataba de una decisión de la Corte y no del presidente López Obrador). La jueza que lo reemplazó, Norma Piña, ha reivindicado la importancia de la

		autonomía del poder judicial para preservar la democracia, lo que la ha colocado como opositora al gobierno.
Utilización de mecanismos de democracia directa con fines antidemocráticos (aumentar la popularidad presidencial).	1. Consulta popular en 2018 para construir un nuevo aeropuerto, antes de la toma de posesión como presidente. 2. Consulta popular en 2021 sobre acusar penalmente a los expresidentes por actos de corrupción. 3. Revocación de mandato en 2022: 92% a favor de que continuara, 18% de participación electoral (no alcanzó el 40% establecido para ser vinculante).	El INE, que organizó las consultas de acuerdo con la ley, fue acusado de organizar pobremente la consulta. La pregunta se modificó luego de que la Suprema Corte señalara que la estructura era inconstitucional. La oposición promovió la no participación.
Captura del Instituto Nacional Electoral	Dos iniciativas presidenciales en 2022 encabezadas por conflictos en las elecciones intermedias y locales de 2021 entre el presidente, Morena y el INE, debido a desacatar las reglas electorales con argumentos de democratizar, desterrar los fraudes electorales y los gastos excesivos de los organismos electorales. 1. Reforma constitucional de 2022 rechazada por el Congreso. Se proponía elegir consejerías por voto popular y eliminar el financiamiento público ordinario a los partidos. 2. Plan B aprobado en febrero de 2023 en <i>fast track</i> por mayoría simple, los partidos de oposición votaron en contra: *Contenía recortes presupuestales al INE. *Eliminación de la estructura local. *Reducción de candidaturas de acción afirmativa. *Limitación de la capacidad de las autoridades electorales y de la Corte para intervenir en los procesos internos de selección de candidaturas de los partidos y para vigilar y castigar a políticos y candidatos que incumplan con la ley, incluida la paridad de género y quienes incurran en actos de violencia en razón de género. *Intento por cooptar las cuatro consejerías del Consejo general del INE,	INE Partidos de oposición Organizaciones feministas Organizaciones de grupos en situación de discriminación (indígenas, afromexicanas, migrantes, personas con discapacidad, LGBTQ+) Organizaciones de derechos humanos

	renovadas en 2023 con perfiles cercanos a la 4T.	
Reforma judicial	2. Reforma constitucional enviada por el poder ejecutivo el 5 de febrero de 2024 y aprobada por el bloque oficialista el 3 de septiembre de 2024. Contiene la reducción de 11 a 9 ministras y su elección por voto popular.	Poder judicial Partidos de oposición Organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos
Eliminación de órganos de vigilancia	Iniciativa del ejecutivo para eliminar siete órganos autónomos, incluido el Instituto Nacional de Transparencia, el de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.	Sectores académicos Partidos de oposición Organismos autónomos

Fuentes: Redacción *Animal Político* (2018); Reforma electoral (2022); Cámara de Diputados, LXV Legislatura. Disponible en https://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/cuadros_comparativos/2PO3/0015-2PO3-24.pdf (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Estas medidas ilustran la visión iliberal de Morena en torno al régimen político. Sus objetivos son eliminar o acotar las instituciones de vigilancia y control del poder ejecutivo. Desde 2018 se ha inaugurado una coyuntura inédita de la postransición, en la cual el significado de la democracia está en disputa. En ese sentido, hay dos visiones políticas confrontadas y que se sintetizan en la tabla 2.

Tabla 2
Visiones de la democracia del oficialismo y la oposición

<i>Morena y aliados</i>	<i>Oposiciones partidistas (PRI, PAN, PRD, MC) y organizaciones ciudadanas</i>
Las instituciones están tomadas por grupos conservadores y neoliberales. Necesidad de cambiar al régimen político. Democracia: principio de la mayoría y soberanía popular. La concentración presidencial del poder es necesaria para los objetivos de la Cuarta Transformación.	La democracia está en riesgo debido a la concentración del poder en el ejecutivo y a los intentos de restar autonomía al órgano electoral y al poder judicial. Se trata de conservar lo que se construyó durante la transición. Democracia constitucional: reglas y límites al presidente; pesos y contrapesos, instituciones de vigilancia, derechos individuales y colectivos. Defensa del régimen existente.
Prioridad de la política sustantiva sobre los mecanismos y medios de la democracia.	Prioridad de mecanismos y reglas de la democracia sobre políticas sustantivas.

Desde la perspectiva de la oposición partidista, López Obrador es percibido como un retorno al pasado autoritario.^[1]

Julio Castillo, militante del PAN (entrevistado por la autora el 2 de febrero de 2023), planteó que Morena defiende una democracia asambleísta, mientras que la oposición sostiene un proyecto republicano basado en pesos y contrapesos.

Con la llegada de López Obrador y Morena al poder se abrió un escenario en el que se enfrentan dos proyectos: democracia populista versus democracia representativa. Esta confrontación ha introducido una nueva línea de conflicto entre las fuerzas partidistas y, probablemente, entre sectores de la ciudadanía. En 2024, hacia finales del sexenio lopezobradorista, el presidente y su partido lograron debilitar los pesos y contrapesos, como demuestra la aprobación apresurada de la reforma judicial.

REFLEXIONES FINALES

La democracia requiere mucho tiempo para construirse, pero puede deteriorarse rápidamente. El triunfo electoral de la triada López Obrador/Morena/Cuarta Transformación en 2018 reconfiguró el espacio político: desplazó las viejas fracturas entre izquierda y derecha por una narrativa típicamente populista que divide el campo entre las “fuerzas neoliberales” y “el pueblo”.

Esta narrativa ha generado nuevos conflictos, ya que el discurso populista choca con una sociedad plural y políticamente diversa que busca colocar su agenda sin aceptar las etiquetas impuestas por el oficialismo. En este capítulo, hemos argumentado que Morena se asume como una fuerza de reemplazo, con una posición antipluralista, formada bajo el liderazgo y los objetivos políticos del lopezobradorismo. El grupo oficialista opera como un bloque antiliberal que, mediante una narrativa polarizadora y reduccionista de la pluralidad política, y a través de un conjunto de reformas, se propone acrecentar el poder presidencial y limitar (o eliminar) los pesos y contrapesos.

En particular, Morena ha centrado su atención en el INE, institución emblemática de la transición democrática. Ha intentado acotarla mediante

reformas —que finalmente fracasaron— y a través de la cooptación de las consejerías del Consejo General, así como el desacato constante a las disposiciones de la ley electoral en materia de campañas y mensajes contra la oposición. Las autoridades electorales (algunas afines a la Cuarta Transformación en el nuevo Consejo General de 2023) se volvieron irrelevantes para regular la elección presidencial de 2024, en un contexto altamente polarizado y de desacato presidencial continuo. Al final de su sexenio, López Obrador logró que el Congreso pasara su reforma a la SCJN, una de las principales instituciones que había detenido las reformas del poder ejecutivo.

En este contexto, y con el avance electoral de Morena, es posible afirmar que el proceso de autocratización está en marcha. Un tema pendiente de análisis es cómo el partido se reestructurará sin el liderazgo de su fundador. ¿Podrá mantener la cohesión en futuras elecciones? ¿Cómo reaccionarán las bases de apoyo del morenismo ante la incorporación de liderazgos provenientes de otros partidos, como el PRI y el PAN, considerados sus enemigos políticos? ¿Cómo sortearán los procesos de selección de candidaturas, que hasta hace poco fueron sumamente conflictivos? ¿Se consolidará un sistema de partido predominante? Estas cuestiones quedan pendientes para futuras investigaciones.

REFERENCIAS

- Alonso-Viña, Daniel (2022). “Traidores a la patria, la campaña que le va a costar a Morena 57.732 pesos por calumniar a la oposición”. *El País*, 22 de diciembre [en línea]. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2022-12-22/traidores-a-la-patria-la-campana-que-le-va-a-costar-a-morena-57732-pesos-por-calumniar-a-la-oposicion.html>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Artículo 19 (2023). *Voces contra la indiferencia* [en línea]. Disponible en <<https://articulo19.org/vocescontralaindiferencia/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Bautista Lucca, Juan (2020). “Teoría y política en la génesis de Morena como nuevo partido”. *Estudios Políticos* 49: 37-59.
- Bermeo, Nancy (2016). “On Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.

- Bolívar Meza, Rosendo (2013). “El lopezobradorismo: la construcción de un movimiento social y Político”. *El Cotidiano* 178: 81-9.
- Cámara de diputados, LXV Legislatura (2024). *Análisis técnico preliminar* [en línea]. Disponible en <https://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/cuadros_comparativos/2PO3/0015-2PO3-24.pdf> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Casar, María Amparo (2019). “El gran benefactor”. *Nexos*, 1 de marzo [en línea]. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=41305&fbclid=IwAR3xBkHIPCI1erNup8R11nPy9CSBORvgOQrKZ3H87_pnXtevYO-17fFntG4> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Cassani, Andrea, y Luca Tomini (2020). “Reversing regimes and concepts: from democratization to autocratization”. *European Political Science* 19: 272-287.
- Castañeda, Rosa (2020). “El trampolín perfecto: de superdelegados a gobernadores”. *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad* [en línea]. Disponible en <<https://contralacorrupcion.mx/superdelegados-a-gobernadores-morena/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Castro Cornejo, Rodrigo (2022). “The AMLO voter: Affective Polarization and the Rise of the Left in Mexico”. *Journal of Politics in Latin America* 15 (1): 96-112.
- Casullo, Esperanza (2014). “¿En el nombre del pueblo? Por qué estudiar al populismo hoy”. *Postdata* 19 (2): 277-313.
- Diamond, Larry (2002). “Elections Without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes”. *Journal of Democracy* 13 (2): 21-35.
- Diputadas y diputados Morena, LXV legislatura (2019). *Impulsan diputadas por Morena iniciativa para despenalizar el aborto en todo el país* [en línea]. Disponible en <<https://diputadosmorena.org.mx/blog/2019/09/30/impulsan-diputadas-por-morena-iniciativa-para-despenalizar-el-aborto-en-todo-el-pais/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Diputadas y diputados de Morena/LXIV legislatura (2021). “Cuando cambia la mentalidad de un pueblo, cambia todo” [en línea]. Disponible en <https://diputadosmorena.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/FPM_Gaceta_Estatal_Informe_Cierre_De_Periodo_v24.pdf>

- Faustino Torres, Antonio (2023). “El trabajo de los organismos electorales frente a los ‘servidores de la nación’ en las elecciones de 2021 en México”. *Ius Comitiālis* 6 (11): 88-105.
- Gratius, Susanne (2009). “Reflexiones sobre izquierda y populismo en América Latina”. *Colección de Estudios Internacionales* 6: 1-29.
- Haggard, Stephan, y Robert Kaufman (2021). “The Anatomy of Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy* 32 (4): 27-41.
- Hanrahan, Brian, y Paulina Aroch (2019). “Reflections on the Transformation in Mexico”. *Journal of Latin American Cultural Studies* 28 (1): 113-137.
- Hidalgo Pérez, Montse, *et al.* (2024). “¿Quién ha votado por Sheinbaum? ¿Y a Gálvez? Sus apoyos por edad, sexo e ingresos”. *El País Elecciones México 2024* [en línea]. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2024-06-03/quien-ha-votado-a-sheinbaum-y-a-galvez-sus-apoyos-por-edad-sexo-e-ingresos.html>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Illades, Carlos (2019). *Vuelta a la izquierda. La cuarta transformación en México: del despotismo oligárquico a la tiranía de la mayoría*. Ciudad de México: Océano.
- Instituto Nacional Electoral (2024). “Cómputos MX 2024” [en línea]. Disponible en <<https://computos2024.ine.mx/presidencia/nacional/entidad/1/candidatura>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Kitschelt, Herbert (2006). “Movement parties”. En *Handbook of Party Politics*, editado por Richard S. Katz y William Crotty: 278-290. Londres: Sage Publications.
- Kostadinova, Tatiana, y Barry Levitt (2014). “Toward a Theory of Personalist Parties: Concept Formation and Theory Building”. *Politics & Policy* 42 (4): 490-512.
- Laboratorio electoral (2022). *Reforma electoral 2022. Resumen de la iniciativa*. [en línea]. Disponible en <https://www.laboratorioelectoral.mx/reforma_electoral_mx2022>
- Laebens, Melis G, y Anna Lürhmann (2021). “What halts democratic erosion? The changing role of accountability”. *Democratization* 28 (5): 908-928.
- Levitsky, Steve; James Loxton; Brandon Van Dyck; y Jorge I. Domínguez (eds.) (2016). *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge:

Cambridge University Press.

Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt (2018). *Cómo mueren las democracias*. Buenos Aires: Ariel.

López Obrador, Andrés Manuel (2017). *2018 La Salida. Decadencia y renacimiento de México*. Ciudad de México: Planeta.

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; y Massimo Modonesi (2019). “Las organizaciones sociales frente a la candidatura de Andrés Manuel López Obrador y Morena en 2018”. *Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales* 3 (1): 28-47.

Mainwaring, Scott (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. California: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez-Liñán (2019). *Democracias y dictaduras en América Latina: surgimiento, supervivencia y caída*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Marcial Pérez, David (2021). “La ofensiva de López Obrador contra la prensa enciende las alarmas de los organismos internacionales”. *El País*, 7 de julio de 2021 [en línea]. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2021-07-07/la-ofensiva-de-lopez-obrador-contra-la-prensa-enciende-las-alarmas-de-los-organismos-internacionales-empobrece-la-democracia.html>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Merkel, Wolfgang, y Anna Lührmann (2021). “Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges”. *Democratization* 28 (5): 869-884.

Meyer, Lorenzo (2021). “Batallas de la 4T: el frente judicial”. *El Universal*, 15 de agosto de [en línea]. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/lorenzo-meyer/batallas-de-la-4t-el-frente-judicial/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Monsiváis Carrillo, Alejandro (2021). “El efecto divergente del populismo: presidentes populistas y apoyo al régimen en América Latina”. *Política y gobierno* 28 (1): 1-39.

Monisváis-Carrillo, Alejandro (2022). “¿La erosión interrumpida? La democracia en México tras las elecciones de 2021”. En *¿Quién nos*

representa? La reconfiguración del poder en las elecciones 2021, coordinado por Héctor Tejera Gaona, Alejandro Monsiváis-Carrillo y Esperanza Palma, 39-76. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana/Juan Pablos Editores.

Moreno, Alejandro (2021). “Morenistas y obradoristas”. *El Financiero*, 30 de abril [en línea]. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandro-moreno/2021/04/30/morenistas-y-obradoristas/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Moreno, Alejandro (2022). “Rechaza 60% etiqueta de “traidores a la patria”. *Nación 321*, 27 de abril [en línea]. Disponible en <<https://www.nacion321.com/encuestas/encuesta-rechaza-60-etiqueta-de-traidores-a-la-patria>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Nord, Marina; Martin Lundstedt; David Altman; Fabio Angiolillo; Cecilia Borella; Tiago Fernandes; Lisa Gastaldi; Ana Good God; Natalia Natsika; y Staffan I. Lindberg (2024). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. Gotemburgo: University of Gothenburg: V-Dem Institute.

Ortiz Millán, Gustavo (2021). “López Obrador, conservador”. *Nexos*, 29 de marzo, [en línea]. Disponible en <<https://www.nexos.com.mx/?p=54637>> (11 de diciembre de 2024).

Palma, Esperanza (2020). “Trayectoria organizativa y programática del PRD: escenarios de crisis y posibilidades de adaptación y sobrevivencia”. En *Las izquierdas mexicanas hoy. Las vertientes de la izquierda*, coordinado por Jorge Cadena-Roa y Miguel López Leyva, 179-210. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.

Palma, Esperanza, y Gilberto Morales (2014). “La geografía de las campañas presidenciales en México en 2012”. *América Latina Hoy* 7: 191-209.

Presidencia de la República (2018). “Discurso de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. *Blog*, 1 de diciembre [en línea]. Disponible en <<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/discurso-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

- Programa de Morena (2023). *Anexo 2* [en línea]. Disponible en <https://morena.org/wp-content/uploads/juridico/2022/Morena_Programa.pdf>
- Ramírez, Érika (2021). “Quién es quién en las mentiras de la semana: ejercicio democrático: AMLO”. *Contralínea*, 2 de julio [en línea]. Disponible en <<https://contralinea.com.mx/noticias/quien-es-quien-en-las-mentiras-de-la-semana-ejercicio-democratico-amlo/>> (consulta 5 de octubre de 2022).
- Redacción *Animal Político* (2018). “Qué son los superdelegados de AMLO en los estados y por qué los gobernadores los rechazan”. *Animal Político*, 24 de noviembre [en línea]. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2018/11/que-son-los-superdelegados-amlo/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Redacción *El Financiero* (2018). “Perfilan temas de interés de la agenda legislativa de Morena”. *El Financiero*, 8 de julio [en línea]. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/perfilan-temas-de-interes-en-la-agenda-legislativa-de-morena/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Sánchez-Talanquer, y Kenneth F. Greene (2021). “Is Mexico falling into the Authoritarian Trap?”. *Journal of Democracy* 32 (4): 56-71.
- Schedler, Andreas (2016). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, Andreas (2019). “The Breaching Experiment. Donald Trump and the normative foundations of democracy”. *Z Vgl Polit Wiss* 13: 433-460.
- Somer, Murat; Jennifer McCoy; y Ozlem Tuncel (2022). “Toward a New Transition Theory: Opposition Dilemmas and Countering Democratic Erosion” [en línea]. *APSA Preprints*. DOI: 10.33774/apsa-2022-nr4mz (consulta: 12 de diciembre de 2024).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2021). *Suprema Corte declara inconstitucional la criminalización del aborto* [en línea]. Disponible en <<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6579>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- The Economist* (2022). *Democracy Index 2021* [en línea]. Disponible en <<https://www.eiu.com/n/democracy-index-2021-less-than-half-the-world-lives-in-a-democracy/>> (consulta: 12 de diciembre de 2024).

Varieties of Democracy (V-Dem) (2023). Disponible en <<https://v-dem.net/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Villanueva Ulfgard, Rebecka, y César Villanueva (2020). “The Power to Transform? Mexico’s ‘Fourth Transformation’ under President Andrés Manuel López Obrador”. *Globalizations* 17 (6): 1027-1042.

[Notas]

- [1] Entrevistas realizadas por la autora: Eloísa Talavera, militante del PAN, 25 de enero de 2023. Dulce María Sauri, lideresa del PRI, 26 de mayo de 2023. Fernando Belaunzarán, ex militante del PRD, 23 de enero de 2023. Martha Tagle, ex diputada federal de MC, 21 de febrero de 2023. Rodrigo Cordera, consejero nacional de MC, 22 de junio de 2023.

SEGUNDA PARTE

DINÁMICAS DE SUBVERSIÓN DEMOCRÁTICA

Los servicios civiles de carrera en democracia: resiliencia, consolidación y rezago

El caso mexicano

David Arellano Gault
Gabriel Rojas Salazar
Luis Jair Trejo Alonso

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

INTRODUCCIÓN

Si los servicios civiles son instituciones clave para garantizar la resiliencia de una democracia, el caso mexicano ofrece un panorama desalentador. Increíblemente, a pesar del tamaño poblacional y económico del país, la ausencia de un servicio civil ha permitido a partidos y grupos políticos capturar y manipular la administración pública prácticamente sin restricciones. ¿Existe alguna esperanza de que el servicio público sea un elemento sustantivo para que el sistema democrático mexicano resista los embates populistas de corte autoritario? Este capítulo tiene como objetivo explorar dicha discusión.

Entre las múltiples instituciones fundamentales para un sistema democrático, los servicios civiles de carrera (SCC) no suelen ser la primera opción en la que se piensa. No obstante, estas instituciones constituyen pilares indispensables para cualquier democracia (Yesilkagit, 2021; Bauer, 2023). Aunque los servicios civiles se asocian comúnmente con mecanismos que promueven una mayor profesionalización del aparato administrativo, lo que se traduce, en teoría, en una mejoría de la gestión pública, el verdadero interés, en términos de la sostenibilidad de una democracia, es que los servicios civiles sean instituciones políticas diseñadas para erradicar, o al menos reducir, el sistema de botín.

El sistema de botín es la tendencia de los partidos políticos en el poder a considerar la administración pública como una presa política, casi como una propiedad que puede utilizarse y manipularse discrecionalmente según los fines del grupo en el gobierno. Los servicios civiles, en este sentido, juegan un

papel crucial al limitar esta práctica y contribuir al fortalecimiento institucional de la democracia.

En una democracia donde los gobiernos se guían por los principios de igualdad y libertad política de los ciudadanos (Dahl, 1971; Munck, 2016; Munck, 2024), los procesos de autocratización, junto con sus actitudes, estrategias y acciones, implican el debilitamiento de la democracia. Los servicios civiles podrían desempeñar un papel clave en la reducción del sistema de botín; sin embargo, este sistema, al estar estructurado, fortalecido y normalizado, se ha convertido en parte integral de las estrategias de subversión política (Schedler, 2024). Dichas estrategias, directa o indirectamente, han contribuido al deterioro de las condiciones democráticas de las instituciones y, en especial, del aparato gubernamental encargado de garantizar los valores y los derechos de la ciudadanía, promoviendo un buen gobierno.

De esta manera, la falta de servicios civiles en una democracia con alternancia permite que el aparato administrativo se convierta en una posesión manipulable, vulnerable a las coyunturas políticas y a las luchas entre facciones. Esto disminuye la capacidad de tomar decisiones y emprender acciones de gestión pública con base en lógicas de largo plazo.

Los servicios civiles son instituciones políticas diseñadas para restringir la manipulación del aparato administrativo por parte de los partidos y sus grupos una vez que acceden al poder. A la vez que limitan el patronazgo, estas instituciones favorecen la profesionalización y estabilidad de las decisiones y acciones de política pública. Debido a su capacidad para controlar el sistema de botín, emergen otras virtudes asociadas a los servicios civiles; por ejemplo, servir como mecanismos de equidad y representatividad, asentando en la gestión gubernamental valores esenciales como el mérito, la igualdad y la estabilidad (Dussauge, 2005).

No obstante, como cualquier otra institución política, los servicios civiles enfrentan inconvenientes particulares. Por ejemplo, tienden a volverse rígidos, lo que los puede convertir en aparatos que priorizan sus propios intereses (Pérez-Chiqués y Bustos, 2021). A pesar de esta paradoja, existe un consenso en que las ventajas que ofrecen los servicios civiles de carrera (SCC) para la estabilidad democrática, al evitar el sistema de botín, los convierten en una institución indispensable para cualquier democracia (Silberman, 1993).

México representa uno de los casos más distintivos a escala internacional de un país que, a pesar de contar con un sistema de elecciones y alternancia

política, no ha establecido, *de facto*, un Servicio Civil de Carrera (SCC), ni a nivel federal ni en sus entidades. Es un caso atípico, una anomalía. A pesar de los múltiples esfuerzos por crear una herramienta similar al SCC, como el limitado Servicio Profesional de Carrera (SPC), cuyo momento culminante ocurrió con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en 2003, más de dos décadas después, es evidente que el SPC no logró consolidarse ni legitimarse políticamente. El sistema de botín, tanto a nivel federal como local, sigue siendo una sólida institución política que mantiene plena vigilancia, lo que implica riesgos importantes para la democracia en México.

El impacto de esta situación es evidente: la estabilidad del aparato administrativo gubernamental depende de los vaivenes y las coyunturas políticas. Este aparato, sujeto a la manipulación y control prácticamente irrestrictos de los grupos políticos en el poder, muestra vulnerabilidad. Además, sólo se observan “islas burocráticas”, es decir, áreas delimitadas de la administración pública (McDonnell, 2020).

Las razones detrás de este panorama desalentador son distintas entre sí. En primer lugar, existe una ambigüedad conceptual, ya que apenas se aprecia la diferencia entre un servicio profesional de carrera (SPC) y un servicio civil de carrera (SCC), lo que lleva a considerar a ambos como enfoques centrados únicamente en la profesionalización. El objetivo de un SPC consiste en incrementar la experticia y el conocimiento técnico de los servidores públicos (Ortiz, 2022), además de fungir como un sistema de gestión de recursos humanos con mecanismos que regulan la entrada, permanencia, mejora profesional y salida de los funcionarios. Por otro lado, un SCC abarca un enfoque más amplio, pues busca proteger el aparato administrativo y así evitar su uso como arma partidista o como botín político.

Los SCC, a lo largo del tiempo, buscan construir un espacio de autonomía que convierta la lealtad política del aparato gubernamental en una lealtad profesional. En otras palabras, los puestos de la administración pública no deben depender de favores o acuerdos políticos, sino de reglas explícitas que prioricen la autonomía, el mérito y la estabilidad (Dussauge, 2005). Asimismo, un SCC implica la conformación de un *ethos* burocrático (Arellano Gault, 2013), es decir, un sentido de pertenencia, identidad y orgullo compartido entre sus miembros. Este *ethos* fortalece al SCC al protegerlo de los vaivenes y las presiones políticas.

Por lo tanto, un SCC sólido no constituye solamente un sistema de ingreso, promoción y salida centrado en la profesionalización, sino que también se configura como una institución política con un *ethos* definido y una dinámica organizacional clara, basada en valores como el mérito, la equidad y la igualdad. Es, en esencia, una institución política capaz de limitar el control de los grupos políticos sobre el aparato administrativo para evitar su utilización como botín.

En ese sentido, en México no se ha avanzado hacia la instauración de un SCC general para toda la administración pública. Si bien existen algunos servicios civiles particulares, no se cuenta con la estructura que garantice la continuidad de las políticas públicas; la reducción del patronazgo, el patrimonialismo y la discrecionalidad; ni aumente la eficiencia en la gestión de recursos humanos. Tampoco se ha promovido un cuerpo de servidores públicos altamente capacitados y especializados en gestión pública. Desde su creación, el diseño del SPC estuvo condicionado por limitaciones específicas, como la demarcación rígida de ciertas plazas. Por un lado, algunas se mantuvieron bajo el control de los sindicatos y, por el otro, se restringió el SPC al personal de confianza, lo que dejó muchas decisiones clave en manos de actores políticos y servidores públicos designados (Arellano Gault, 2008; Merino, 2013).

Además, la implementación del SPC fue incompleta, inconsistente y poco efectiva en relación con las condiciones políticas mínimas necesarias para que un SCC pueda legitimarse sobre la poderosa lógica de los sistemas de botín. Es aún más relevante que al SPC apenas se le otorgó autonomía, lo que debilitó su capacidad para resistir los embates políticos. Desde su diseño, esta herramienta se creó en una posición debilitada y su proceso de implementación terminó por anular las ventajas potenciales de esta institución.

Actualmente, el uso del aparato administrativo con fines de botín, su desmantelamiento sin justificación clara y, peor aún, la militarización del servicio civil constituyen preocupaciones crecientes relacionadas con el *retroceso democrático* en el país. El SPC no logró convertirse en un mecanismo confiable para detener las prácticas y la cultura política que han hecho del sistema de botín el medio preferido de los grupos políticos al llegar al poder. Hoy, podría decirse que se observan las consecuencias de no haber impulsado servicios civiles como medida para consolidar la democracia en México. En lugar de avanzar hacia un aparato profesional, civil, con estabilidad en las

decisiones y alejado de los vaivenes políticos, se observa un grave retroceso con la militarización de una esfera civil clave como es la gestión gubernamental.

Los valores de una esfera civil dedicada a la gestión gubernamental incluyen la lealtad profesional, el respeto a la pluralidad, la deliberación y el debate, entre otros, como parte del proceso de política pública. La militarización de esta esfera civil implica un giro preocupante que implica lealtad impuesta, jerarquía vertical, obediencia absoluta y acción por imposición. Esto se suma a los problemas habituales de la administración pública mexicana atrapada en la lógica de botín, donde predominan las políticas gubernamentales más que las políticas públicas (Cabrero, 2000). Este modelo es campo fértil para prácticas consolidadas y sostenidas de corrupción, como el favoritismo, el tráfico de influencias, el fraude sistemático y el nepotismo.

A pesar de este panorama, sería erróneo afirmar que México carece por completo de SCC. Estas estructuras han comenzado a consolidarse en algunas dependencias y organismos constitucionalmente autónomos (OCA). Este fenómeno, conocido como *islas de profesionalización*, refleja los esfuerzos iniciales por instaurar SCC en países en procesos de transición democrática (McDonnell, 2020). No obstante, estas islas no son definitivas, ya que constantemente deben enfrentar presiones políticas y cuestionamientos sobre su legitimidad. Éste es el caso del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) del Instituto Nacional Electoral (INE, 2018).

A partir de esta introducción, surgen varias preguntas: ¿cuál sería el retroceso democrático en México si se debilitan los SCC y SPC de la Administración Pública Federal (APF)? ¿Cómo impacta la ausencia de estas instituciones en la democracia mexicana, incluso con sus pírricas condiciones actuales? ¿Cuál es el panorama de estas instituciones en la actualidad?

Para responder estas preguntas, en este capítulo se reflexiona sobre el papel de los servicios civiles de carrera (SCC) en la consolidación y resiliencia de la democracia mexicana. Asimismo, se analiza al servicio civil de carrera como una institución política que tiene su propia lógica, desafíos, complicaciones y limitaciones. Finalmente, ofrece un panorama de los servicios civiles en la Administración Pública Federal (APF), donde se destaca el profundo rezago a nivel general y se señalan algunos casos de éxito, como los del Instituto Nacional Electoral (INE), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Banco

de México (Banxico) o en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por mencionar algunos.

Por lo tanto, este capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera, se discute cómo los SCC contribuyen a la resiliencia de la democracia. Principalmente, se destaca la manera en la que los servicios civiles combaten al sistema de botín, el cual se mantiene sólido, fuerte y sano en el país. En esa línea, se analiza cómo la conformación de un servicio civil es un elemento esencial para consolidar una democracia sana y consistente. En la segunda sección se describe el panorama de los SCC en México y se enlistan sus debilidades y obstáculos. Asimismo, se exponen las alternativas ante el rezago del servicio profesional, como las islas de profesionalización y los servicios civiles que existen en ciertas áreas de dependencias federales, así como los de algunos OCA considerados casos de éxito. En la tercera sección se aborda la situación actual de los SCC, se ilustra cómo se ha detenido el avance de los SCC y se ha sustituido por un adelgazamiento del gobierno, así como por la militarización de la gestión pública. En este punto, se discute el retroceso que implican estas trayectorias, no sólo en la conformación de los SCC, sino también en el sistema democrático (Yesilkagit, 2021). La última sección cierra con algunas reflexiones sobre la relevancia de los servicios civiles, así como la importancia de la construcción de un SCC que no sea sólo un sistema de profesionalización, sino instituciones políticas con un *ethos* bien definido que favorezcan las políticas públicas, la conformación de gobiernos más eficientes y con funcionarios públicos que reconozcan y se sientan orgullosos por su posición.

EL VÍNCULO ENTRE UN SERVICIO CIVIL ROBUSTO Y LA RESILIENCIA DEMOCRÁTICA

Es necesario reconocer la importancia de los servicios civiles como instituciones esenciales para la existencia de la democracia. Diversos estudios empíricos han mostrado que la capacidad burocrática del Estado está relacionada con mejores resultados en el desarrollo democrático de los países (Evans y Ruch, 1999), con el crecimiento económico a largo plazo y con el incremento de la inversión (Besley y Pearson, 2010). Además, la provisión de servicios públicos, como la salud y la educación, genera un impacto directo en

la reducción de la pobreza (Cingolani *et al.*, 2015). Por otra parte, la calidad de las burocracias y sus capacidades administrativas influyen en la promoción de la democracia (Linz y Stepan, 1996), en la disminución de la inequidad de la democratización (Soifer, 2013) y en la calidad de la gobernanza, siempre que exista un ejercicio imparcial de la autoridad burocrática (Rothstein y Teorell, 2008).

Otros estudios también han evidenciado el deterioro en la imparcialidad gubernamental cuando el aparato burocrático y el congreso se encuentran bajo el control de un partido. Este escenario se agrava cuando dicho partido responde a un líder carismático que impone lealtades (Li y Wringth, 2023). Asimismo, se ha estudiado cómo la ausencia de servicios civiles conduce a la manipulación del aparato estatal por medio de maquinarias partidistas, lo cual socava el desempeño democrático (Brierly, 2019). Los partidos políticos en el poder suelen controlar la contratación de burócratas relacionados con su grupo en las estructuras de gobierno, relegando el mérito y afectando la calidad administrativa (Brierly, 2019). Además, el sistema de botín se fortalece con la resistencia de políticos clientelistas a las reformas que pretenden restringir el patronazgo (Cruz y Keefer, 2015).

Por lo general, los servicios civiles de carrera (SCC) son percibidos como instrumentos administrativos y de recursos humanos orientados únicamente a la profesionalización; sin embargo, van más allá de dicha función. Los SCC son estructuras políticas que protegen a las burocracias de las presiones y variaciones políticas. Proveen estabilidad a los servidores públicos, quienes desarrollan habilidades especializadas a lo largo del tiempo. Esto fomenta la continuidad de políticas públicas que sirven como base técnica para el ejercicio gubernamental. Adicionalmente, contribuyen a la creación de un *ethos* burocrático en el que los miembros de estas instituciones sienten orgullo, pertenencia e identidad, y adoptan valores de compromiso, ética profesional y eficiencia (Kingdom, 1990; Goodsell, 2010; Arellano Gault, 2013; Ortiz, 2022). A través de esto, los SCC debilitan política y culturalmente a los sistemas de botín.

La existencia de una democracia depende, en gran medida, de contar con un cuerpo burocrático eficiente, experimentado y leal profesionalmente. Estas características permiten implementar políticas públicas efectivas, que se ajustan y mejoran con el tiempo. Asimismo, los servicios civiles protegen a las instituciones democráticas contra los cambios extremos, manteniendo las

estructuras creadas mediante procesos graduales de aprendizaje y ajustes derivados de exigencias ciudadanas, plurales y en disputa (Box, 2017; Yesilkagit, 2021; Goodsell, 2022).

En Estados Unidos de América (EUA), el servicio ha funcionado como una barrera ante los abusos de poder y el regreso de una visión de botín que caracterizó a la administración de Trump (Our Public Service, s.f.; Box, 2021; Moynihan, 2021 y 2022; Simon y Moltz, 2022; Bauer, 2023). De manera similar, en Brasil, la fortaleza del servicio civil actuó como contrapeso frente a las políticas populistas del gobierno de Jair Bolsonaro, incluso mediante acciones como el sabotaje y la guerrilla burocrática (Guedes-Neto y Peters, 2021; Lotta y Silveira, 2021; Schuster *et al.*, 2022; Pereira, 2022; Peci, 2022; Milhorange, 2022).

En ambos casos, se demuestra que los SCC no sólo funcionan como contrapesos del poder, capaces de hablarles con la verdad (Wildavsky, 1979) — debido al *ethos* burocrático que genera orgullo profesional, inserto en una democracia que necesita defender—; además, las burocracias también pueden representar y proteger los derechos de comunidades marginalizadas desde un enfoque basado en la no distinción, la objetividad y el apego de las normas.

Los servicios civiles son la respuesta a los sistemas de botín (Arellano Gault *et al.*, 2019), los cuales consisten en las prácticas de cooptación de cargos en la administración pública por parte de los partidos políticos y sus grupos en el poder para colocar a aliados y partidarios. De esa forma, utilizan los recursos públicos con lógicas clientelares y fines partidistas o ideológicos, sin considerar las necesidades e intereses de diversos grupos minoritarios. El sistema de botín parte de la idea de que el partido que gana las elecciones también gana el derecho de decidir unilateralmente lo que debe hacer el gobierno, las políticas que debe formular y los fines que debe perseguir. Un partido que concibe al gobierno como una posesión deja de promover el interés general para enfocarse en intereses privados, ya sean personales o partidistas (Rojas Salazar, 2022). En ese sentido, el sistema de botín es uno de los obstáculos más fuertes para la consolidación y estabilidad de una democracia; no sólo porque socava valores esenciales, como la pluralidad, la equidad y la apertura, sino porque desdeña procesos políticos sustantivos, como la transparencia de los marcos institucionales.

Por ejemplo, en gobiernos donde predomina el sistema de botín, las burocracias se conforman con base en criterios patrimonialistas en lugar de

reglas de mérito. Los puestos, los recursos y las decisiones dependen de un político “todopoderoso”, electo o designado, que intercambia las habilidades de burócratas expertos por lealtad, con la promesa de mejorar sus posiciones jerárquicas; es decir, se basa en el patronazgo. Esto genera una serie de procesos negativos. En consecuencia, los servidores públicos tienden a ser elegidos por su lealtad, afinidad ideológica u otros criterios informales. Por lo tanto, con frecuencia, los perfiles no se ajustan a las necesidades de la dependencia, lo que afecta el desempeño de la administración pública. Asimismo, al restringir el acceso al servicio civil mediante elementos discrecionales, se reduce la inclusión y la representatividad en las burocracias. Además, esta cerrazón impide corregir decisiones erróneas y mitigar los efectos negativos, pues no existe un mecanismo para confrontar al poder con la verdad.

Debido a esta falta de apertura, en un sistema de botín es menos probable la inclusión de perspectivas plurales en la formulación de políticas públicas. De esta manera, no puede hablarse de políticas públicas, sino de políticas gubernamentales (Cabrero, 2000). Por lo tanto, los instrumentos para solucionar problemas públicos son planes acotados donde participan grupos específicos que delimitan los valores, los intereses y las creencias admitidas por ese grupo, a pesar de que pueden construir justificaciones a las intervenciones de gobierno en las sociedades. En consecuencia, las políticas suelen ser menos efectivas para resolver problemas públicos, pues se parte de visiones sesgadas y sumamente parciales.

El sistema de botín también perjudica la confianza en las instituciones, pues la ciudadanía percibe con escepticismo el funcionamiento y la fiabilidad de las organizaciones públicas (Monsiváis-Carrillo, 2019). Este fenómeno también difumina la línea entre lo público y lo privado. En gobiernos donde los funcionarios actúan con discrecionalidad y bajo criterios patrimonialistas, la división entre ambas esferas se torna problemática. ¿Hasta qué punto algo puede considerarse público? Esta pregunta tiene una respuesta más clara en contextos donde las instituciones públicas democráticas están claramente definidas. Sin embargo, cuando un funcionario público afirma que los recursos del Estado le pertenecen, esta definición se vuelve menos precisa. Cabe señalar que el concepto de recursos no se limita al presupuesto, sino que también incluye los bienes de una organización, como el uso de vehículos oficiales para fines personales, la apropiación de mobiliario e incluso de oficinas. Estos

ejemplos ilustran la lógica patrimonialista hondamente arraigada en las administraciones públicas de México.

Una vez que se comprende la persistencia y gravedad del sistema de botín es más fácil observar la relación entre la resiliencia democrática y los servicios civiles de carrera (SCC). Difícilmente una democracia puede consolidarse sin un aparato gubernamental que establezca principios claros para los servidores públicos y que defina, de manera legítima, la distinción entre lo político y lo técnico. Si bien esta separación es ideal, es fundamental establecer criterios que delimiten la influencia política-partidista en la administración pública. La discusión sobre el papel de los SCC en las democracias es crucial, pero apenas comienza a formar parte de la agenda de un país como México. ¿Esto se deberá a la comprensión limitada de la democracia o a la confusión conceptual respecto a los servicios civiles?

En una reflexión inicial, la consolidación de la democracia en México se ha enfocado en factores concretos, como la autonomía e independencia de las elecciones, el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, la separación de poderes, así como la construcción de instituciones y leyes que dificulten la captura del Estado. No obstante, se ha reflexionado poco sobre la necesidad de establecer SCC autónomos, independientes y sólidos. En contraste, los esfuerzos se han centrado en la profesionalización y estabilización del servicio público, sin que implique necesariamente un proyecto coherente y firme para implementar un servicio civil.

Esta segunda parte está estrechamente relacionada con la confusión conceptual sobre los SCC. Estos sistemas van más allá de los modelos de recursos humanos en la gestión pública y de los esfuerzos de profesionalización. Si bien un SCC contiene estos elementos, es más que eso. Para su conformación, se necesita de un *ethos* burocrático generalizado y compartido (Arellano Gault, 2013), el cual cohesiona y refuerza su estructura, a la vez que promueve una cultura basada en el compromiso y la integridad. Sólo así se puede hablar de un SCC, cuya importancia es crucial para la consolidación y resiliencia de cualquier democracia.

Debido a su importancia, un servicio civil de carrera (SCC) es parte fundamental del entramado de instituciones democráticas, por lo que cualquier intento por debilitarlo representa un retroceso democrático (Bauer *et al.*, 2021). En el caso de México, el rezago en la implementación de un SCC refleja la

ausencia de una democracia plenamente consolidada, por lo que, más que resiliencia, la discusión se centra en la necesidad de avanzar hacia dicha consolidación. En la siguiente sección se analiza con mayor detalle el estado actual de los SCC. No obstante, se puede anticipar que la situación es crítica, especialmente si se consideran los eventos recientes, caracterizados por la reducción y militarización de la gestión pública. México no ha estado más lejos de contar con un servicio civil sano y en buen estado que ahora.

Para cerrar esta sección, es importante abordar los servicios civiles desde una perspectiva crítica, ya que, como toda institución política, enfrentan riesgos y pueden generar dinámicas perversas (Pérez-Chiqués y Bustos, 2021). Estas instituciones, al concentrar poder, también afectan la calidad de la democracia de un país. Los servicios civiles, debido a su estabilidad, autonomía e independencia sustantiva, pueden convertirse en actores con un alto poder de veto, lo que puede entorpecer los cambios en las políticas públicas bajo criterios tecnocráticos.

Al examinar las instituciones políticas, es crucial reconocer que no son espacios neutrales, sino que las personas que las integran persiguen intereses y objetivos propios guiados por valores que pueden no coincidir con el de su organización. Incluso con un *ethos* burocrático, los servidores públicos pueden priorizar la defensa de su *statu quo*. Niskanen (1975) señala que los servidores públicos buscan, entre otras cosas, ampliar el presupuesto, obtener más prestigio y mejorar sus condiciones laborales. Aunque estos incentivos no son intrínsecamente negativos, pueden derivar en discrecionalidad y estrategias calculadas (Crozier, 1964; O’Leary, 2020). Aunado a lo anterior, de acuerdo con la teoría agente-principal, los servidores públicos poseen más información que los legisladores, lo que crea asimetrías en la asignación presupuestaria y la rendición de cuentas. Estas discrepancias pueden ser aprovechadas para fines tanto positivos como negativos.

Los servicios civiles de carrera (SCC) son instituciones de gran poder que requieren control, vigilancia y contrapesos, así como recursos importantes. Si bien su implementación implica costos elevados, un análisis preliminar de costo-beneficio sugiere que las consecuencias de no tener un adecuado SCC son más perjudiciales que las de tener uno poderoso y rígido. Los sistemas de botín generan daños mayores que un sistema civil robusto. Ambos representan desafíos para las democracias, pero en contextos dominados por sistemas de botín, los límites al poder de los partidos se establecen bajo criterios

informales, inconsistentes e irregulares. Un servicio civil bien estructurado constituye una inversión elevada pero invaluable.

SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES EN MÉXICO

El Servicio Profesional de Carrera y los esfuerzos federales

Como se mencionó anteriormente, la situación de los servicios civiles en México dista mucho de ser óptima, incluso no es comparable con casos destacados en la región, como los de Costa Rica, Brasil o Argentina (Zuñanic, Iacoviello y Gusta, 2010; Arguedas, 2013; Llano, 2014; Iacoviello y Chudnovsky, 2015). A pesar de algunos intentos, el fortalecimiento de los servicios civiles nunca ha sido una prioridad para los grupos en el poder. Esto se debe, en parte, a que el sistema de botín es beneficioso para las élites políticas, lo que elimina los incentivos para emprender reformas que limiten el patronazgo en la administración pública. Además, la influencia de otros grupos de interés, como los sindicatos, ha debilitado cualquier esfuerzo para implementar un servicio civil sólido y eficiente.

De este modo, los avances hacia la instauración de un servicio civil han sido escuetos. En México no existe un servicio civil generalizado, sino que se encuentran acotados a algunas organizaciones y unidades dentro de las secretarías de la Administración Pública Federal (APF). El esfuerzo más relevante, en términos generales, es el servicio profesional de carrera (SPC) creado en 2003. Sin embargo, este sistema ha enfrentado constantes resistencias, modificaciones y reducciones en su alcance, lo que ha limitado significativamente sus alcances y cobertura (Arellano Gault, 2013; Merino, 2013; Méndez, 2016).

Grindle (2010) señala que los mecanismos de resistencia son constantes y diversos, como la no participación, la disolución, la inanición, la redefinición y la reingeniería. Estos mecanismos están presentes en el proceso de conformación del SPC, desde su creación hasta la actualidad. Por ejemplo, en el caso de la no participación, el diseño original del SPC contemplaba abarcar toda la APF, pero esto se fue reduciendo a niveles específicos debido a las presiones ejercidas por los partidos y sindicatos. Respecto a la inanición, durante el sexenio 2018-2024 se han implementado recortes presupuestarios a las

agencias, lo que obstaculiza su funcionamiento y limita la posibilidad de implementar criterios de acceso, promoción y evaluación.

Así, el servicio profesional de carrera (SPC) está limitado en su alcance y posibilidades. Además, su diseño tampoco asegura el cumplimiento de los mandatos establecidos en la ley. La contratación de personal eventual ha sustituido los concursos para la asignación de plazas, lo que permite contrataciones discrecionales con respaldo normativo, como lo establece el artículo 34 de la Ley del SPC. A esta situación se suman prácticas como la simulación, la venta de exámenes de ingreso y de selección *ex ante* de funcionarios, lo que reduce al mínimo los efectos del SPC sobre el sistema de botín.

Sin embargo, no sólo los cambios en la legislación, los mecanismos de resistencia y la limitada capacidad de *enforcement* de la norma explican las actuales condiciones del SPC. También presenta debilidades conceptuales en su diseño. Desde un inicio, este sistema fue concebido para regular aspectos sobre el ingreso, desarrollo y carrera de los servidores públicos, así como para establecer estándares de profesionalización. No obstante, debido a las suspicacias que genera un sistema civil políticamente robusto, se limitó a la gestión de recursos humanos y profesionalización en la administración pública (Arellano Gault, 2013). De esta manera, no se promovió un *ethos* burocrático compartido por todos sus miembros ni se establecieron mecanismos de coordinación y comunicación entre servidores públicos (Arellano Gault, 2013). Como resultado, los integrantes del SPC carecen de identidad y sentido de pertenencia, lo que reproduce las prácticas de patronazgo y de profesionalización por goteo que existían desde antes de la creación del sistema (Arellano Gault, 2008). Además, el avance del sistema de botín no se ha contenido ni se ha reducido la influencia de los sindicatos.

En 2022, el Censo de Gobierno Federal, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), reportó que había 301 dependencias federales en México, en las que trabajaban 1,569,047 servidores públicos, de los cuales 17% (262,506) eran empleados de confianza; 71% (1,100,805), de base o sindicalizados; 11% (176,787), eventuales; y 2% (28,889), trabajadores por honorarios (INEGI, 2022). Si bien el objetivo inicial del SPC era incorporar a los trabajadores de confianza —17% de los funcionarios federales—, en 2014 apenas 29,456 funcionarios públicos pertenecían al SPC, y en junio de 2023 sólo

había 21,233 funcionarios registrados. Es decir, ha habido una reducción aproximada de ocho mil servidores en nueve años. El número de funcionarios en este sistema representa 8% del total de trabajadores de confianza y sólo 1.3% del total federal (Secretaría de la Función Pública [SFP], 2014; 2023).

Estas cifras muestran el bajo alcance del SPC, lo que comprueba la paupérrima consolidación de un servicio civil en la Administración Pública Federal (APF). La falta de continuidad de los servidores públicos implica inestabilidad, cambios y pérdida de talento con los vaivenes políticos. Por lo que se reproduce un proceso de profesionalización desordenado y fortuito, donde los servidores públicos adquieren experiencia en distintas organizaciones al pasar de una dependencia a otra. De esta manera, se cuenta con personal calificado, pero sin una lógica clara ni un proceso armónico en el desarrollo de sus capacidades y habilidades para la gestión pública. Por lo tanto, la profesionalización es individualizada, accidental y desordenada.

Los esfuerzos estatales

La situación de los servicios civiles en las entidades federativas no difiere significativamente del servicio profesional de carrera (SPC). Arellano Gault y Rojas Salazar (2022) muestran que el desarrollo de los servicios civiles en los gobiernos estatales sigue siendo incipiente, incluso en los casos más avanzados. En las entidades federativas persiste la confusión entre un servicio civil y un sistema profesional, de manera que la mayoría de los esfuerzos se han centrado en crear un sistema de gestión de recursos humanos, mientras que otros, aunque sus legislaciones contemplen la existencia de un servicio civil, se orientan más hacia el establecimiento de obligaciones y prerrogativas para los funcionarios públicos. A pesar de esto, algunos casos de relativo éxito, como Zacatecas, Quintana Roo, Nuevo León y Aguascalientes, aunque siguen estando lejos de conseguir un servicio civil robusto, resultan valiosos (Arellano Gault y Rojas Salazar, 2022).

El análisis de los avances de los SCC estatales también revela importantes diferencias en términos de recursos y capacidades entre las entidades federativas. Es fundamental considerar la trayectoria institucional en cada entidad, debido a que, durante gran parte de la historia de México, el modelo de organización ha tendido hacia el centralismo, a pesar de tratarse formalmente

de una federación. Este modelo ha tenido como resultado un rezago constante en los gobiernos estatales y municipales, particularmente en el desarrollo de capacidades institucionales, caracterizado por una profesionalización incipiente y numerosas limitaciones, así como una dependencia de la federación en los aspectos normativos, regulatorios y presupuestales. En cuanto a los SCC, es claro suponer que, si el gobierno federal presenta rezagos en su consolidación, los gobiernos estatales y municipales están en una situación aún más precaria.

Para añadir complejidad a la situación de los gobiernos estatales, la administración 2018-2024 ha adoptado una dinámica de recentralización enfocada en concentrar el poder en el gobierno federal. Esto ha puesto en riesgo la continuidad de los pocos esfuerzos existentes, pues la estrategia gubernamental está orientada hacia la reducción de capacidades en los estados. Si bien los gobiernos estatales han logrado avances considerables en términos de profesionalización, éstos no son suficientes para blindarlos contra el patrimonialismo. El sistema de botín permanece sólido y normalizado. Rojas Salazar y Vargas (2022) destacan, a través de un índice de escándalos de corrupción, la prevalencia de estas prácticas en los estados federativos, las cuales están estrechamente vinculadas al sistema de botín. Asimismo, Pérez-Chiqués y Meza (2021) analizan cómo la corrupción se presenta en diversos municipios, con lo que se ponen de manifiesto las prácticas de patronazgo y patrimonialismo.

La desconfianza hacia los servidores públicos de administraciones anteriores, tanto federales como estatales, es utilizada por el gobierno de México para desacreditar y desaprovechar la experiencia de quienes operaban políticas previas a 2018, lo que ha debilitado la capacidad de gestión de los gobiernos locales. González-Vázquez *et al.* (2023) han estudiado el fenómeno de las burocracias alternas, conocidas como *paraburocracias*, que, aunque no son oficiales, representan un costo significativo para el erario.

Las *paraburocracias*, definidas como “una organización auxiliar de nivel de calle estructurada como parte del aparato estatal y diseñada para realizar tareas relacionadas con la agenda política del ejecutivo” (González-Vázquez *et al.*, 2023: 5), tienden a limitar la capacidad de los gobiernos para ejecutar autónomamente sus funciones básicas, como la provisión de bienes públicos y otros servicios que, por su naturaleza, deberían ser gestionados por funcionarios locales. González-Vázquez y colegas (2023) documentan el caso de

los “servidores de la nación”, cuya estructura incluye una coordinación nacional, 32 superdelegados (uno por entidad federativa), 266 coordinadores regionales y más de 19 mil servidores de la nación. Este esquema, encargado de realizar servicios públicos y ejecutar órdenes presidenciales, ejemplifica cómo estas burocracias alternativas representan un retroceso democrático cada vez más evidente.

Adicionalmente, estas *paraburocracias* no cuentan con las capacidades técnicas de las burocracias tradicionales; debido a su naturaleza politizada, tampoco comparten elementos del *ethos* burocrático como la neutralidad, la igualdad y un comportamiento apegado a las normas. Su estructura tampoco es clara, lo que dificulta vislumbrar su tamaño, funcionamiento y desempeño. En este escenario adverso, la estructura estatal se debilita, a la vez que se sustituye por una de baja calidad con menores capacidades y lógicas clientelares propias del sistema de botín. Esto puede ser considerado como una de las consecuencias del debilitamiento de las democracias, al igual que la politización de las estructuras burocráticas, como señalan Peters y Pierre (2022). De esta forma, el sistema de botín se mantiene sólido, lo que refleja los avances mínimos en el servicio civil. Tal como será examinado en la siguiente parte, han surgido alternativas focalizadas en áreas gubernamentales concretas, así como en organizaciones autónomas especializadas.

Hacia una nueva discusión: los servicios civiles en el centro del debate

El estado de los servicios civiles, tanto a nivel federal como estatal, evidencia que México está aún lejos de establecer un servicio civil de carrera sólido (SCC), requisito de una democracia sana. Sin embargo, incorporar la discusión de los SCC en el contexto democrático resulta fundamental. La consolidación de estos sistemas representa un avance en el fortalecimiento de la democracia. En ese sentido, la falta de esfuerzos para promoverlos plantea dudas sobre la salud de la democracia en el país.

Más adelante se analizarán algunos casos de servicios civiles que han mostrado cierto éxito. Sin embargo, surge la pregunta: ¿por qué estos avances sólo ocurren en organizaciones con contextos muy específicos? ¿Qué motiva la resistencia a implementar servicios similares en otros sectores de la administración pública? El ejercicio del poder sigue percibiendo a los

funcionarios públicos autónomos e independientes como un obstáculo significativo. Las dudas sobre las ventajas de continuar con funcionarios no electos son cada vez más comunes, al igual que los cuestionamientos sobre la pertinencia de contar con grupos técnicos capaces de debatir y contrastar las decisiones políticas. Si bien estos debates son válidos y necesarios, muchas veces encierran prejuicios y falacias que desvirtúan la discusión.

El debate sobre los servicios civiles debería centrarse en sus ventajas y limitaciones, más allá de su relación con el poder político. Las administraciones públicas no deben ser vistas como instrumentos o cajas negras que obedecen ciegamente los objetivos político-partidistas. Reconfigurar la democracia como algo que trascienda una mera contienda electoral es esencial para avanzar en distintas agendas. De igual manera, es necesario definir con precisión qué es lo público, ya que esto permite comprender los límites del poder político y clarificar el papel y la importancia de las instituciones democráticas.

En el análisis general de los servicios civiles se observan esfuerzos iniciales que no se han continuado; procesos inconclusos y reformas sin respaldo. Esto podría interpretarse como una manifestación del sistema de botín que detiene el desarrollo de mecanismos capaces de cuestionar su permanencia. La implementación de una institución política como un SCC requiere condiciones políticas específicas y el apoyo de una coalición con cierto poder (McDonnell, 2020). Sin embargo, sin importar la orientación política de las élites, nadie se ha mostrado genuinamente interesado en establecer un SCC sólido. La falta de voluntad política es un elemento determinante que explica el estado lamentable de los servicios civiles (Arellano Gault y Rojas Salazar, 2022).

El desafío principal radica en incentivar o movilizar la atención hacia los servicios civiles. Debido a la naturaleza compleja y escurridiza de esta cuestión, encontrar una solución no es una tarea sencilla.

Alternativas: islas de profesionalización

El panorama general de los SCC, tanto a nivel federal como estatal, es desalentador, pero no un desierto. Como alternativa en la conformación de servicios civiles, han surgido *islas de profesionalización* o *burocracias parche*. De acuerdo con McDonnell (2020), estas burocracias son comunes en países con democracias en transición, donde aún no se han consolidado administraciones altamente técnicas y especializadas. En este contexto, el sistema de botín, el

patrimonialismo y el patronazgo se consideran prácticas culturales profundamente arraigadas.

En las democracias emergentes, la inmadurez institucional favorece la confusión y el solapamiento entre las atribuciones de los políticos y las burocracias. Aun así, ante la necesidad de contar con espacios administrativos eficientes, técnicos y profesionales, surgen esfuerzos aislados. Así, las llamadas islas de burocracias profesionales representan espacios de profesionalización y excelencia en un entorno dominado por burocracias sometidas al patrimonialismo y al voluntarismo de los caciques políticos, entre los que se incluyen presidentes, gobernadores y presidentes municipales.

McDonnell (2020) estudia este fenómeno en Ghana, donde documenta la coexistencia de islas de profesionalización con organizaciones sujetas a una lógica patrimonialista. Llama la atención cómo estas burocracias profesionales pueden limitarse a áreas específicas de una organización más amplia. Mientras el resto de la organización replica estas prácticas patrimoniales, estas áreas se distinguen por ser altamente eficaces y profesionales. Un ejemplo es la División de Análisis e Investigación de Política Pública (DAIPP), del Ministerio de Finanzas, que demuestra cómo se desarrollan estos espacios de excelencia. La incorporación de personal con estudios superiores, amplio conocimiento y experticia resulta esencial, pues combina un entendimiento externo con la capacidad de navegar y comprender el contexto político de las organizaciones públicas en las que trabajan y sus interacciones con la esfera política.

Además, la conformación de estas islas requiere de un grupo profesional, autónomo y orgulloso de su capacidad de trabajo, su técnica y sus resultados; es decir, una identificación organizacional. De tal forma, aunque pertenecen a una agencia gubernamental, su *ethos* se limita a su área u organización. Esto se debe a que los gobiernos no son monolitos, sino un conjunto de organizaciones especializadas (Allison, 1988). De esta manera, la organización moldea su cultura, su accionar y sus mecanismos, lo que hace sentir a sus miembros que son parte de esa unidad. Es decir, el *ethos* burocrático es sustancial.

Pero esto no es suficiente, se requiere de un contexto particular para que la burocracia cuente con el suficiente apoyo político que le brinde cierta autonomía, ya sea en la selección de personal, en el ejercicio de sus recursos o en la definición de sus objetivos y resultados. De igual manera, el contexto puede ser adverso, pero también puede ofrecer beneficios y oportunidades. Por ejemplo, si un gobierno está dispuesto a emprender reformas estructurales,

puede estar tan ocupado en ellas que deje de enfocarse en otras áreas, las cuales pueden aprovechar esta falta de control para desarrollar e implementar acciones orientadas a su fortalecimiento.

De esta manera, las islas burocráticas no pueden disociarse de su contexto, sino que deben estar siempre pendientes de los cambios, oportunidades y amenazas que surgen. La construcción de estos espacios consiste en un esfuerzo tanto al exterior como al interior. McDonnell (2020) señala que las burocracias parche seleccionan cuidadosamente a la gente para crear cuadros y construir una cultura de orgullo asentada sobre el profesionalismo y valores afines. También se centran en aislar y controlar prácticas nepotistas y patrimonialistas, comunes en las organizaciones alrededor.

En ese sentido, el surgimiento y socialización del *ethos* burocrático, basado en la impersonalidad, el compromiso por los objetivos y el logro de los resultados, es lo que solventa y da sentido a estas organizaciones. Estas burocracias parche son estratégicas, no weberianas, por lo que no se construyen por medio de reformas ni modificaciones en la norma, sino que se edifican en la operación, en la cotidianeidad. Asimismo, la naturaleza de las islas delimita su tamaño, pues la posibilidad de diferenciarse requiere de grupos pequeños para establecer estrategias de control y socialización del *ethos*, lo que es más difícil en organizaciones grandes. Asimismo, recurrir a reformas gerencialistas acarrea ciertos problemas, como la visión *top-down* y la conceptualización de la organización como un monolito; mientras que las islas de profesionalización se consolidan a partir de la participación de todos los miembros en la definición y cimentación del sentido. Asimismo, el establecimiento de reglas generales y homogéneas niega la capacidad de atender al contexto específico de las organizaciones.

Existen distintos casos de islas de profesionalización en México. Algunas son el Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), del Instituto Nacional Electoral (INE); los servicios civiles del INEGI, de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)[1] y del Banco de México; el Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y algunas áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); así como centros públicos de investigación, como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). La naturaleza tan distinta entre sí de estos servicios es muestra de las diversas trayectorias y contextos que han enfrentado las organizaciones al desarrollar

estos espacios de excelencia. Un elemento común en éstas es que los funcionarios públicos que las conforman requieren de una profesionalización por encima del promedio, pues sus actividades precisan de conocimientos especializados. En ese sentido, el blindaje y selección del personal ha sido relativamente ordenado y continuo.

Hay dos casos que representan las *islas de profesionalización* que, por lo menos en los últimos veinte años, han tenido un éxito relativo en la conformación de sus servicios profesionales. El Instituto Nacional Electoral (INE) y el Poder Judicial de la Federación (PJF) han instaurado mecanismos de profesionalización de sus aparatos burocráticos basados en el mérito, lo que les ha permitido desarrollar un incipiente espíritu de cuerpo. Debido a la resistencia que han demostrado frente a los embates del poder ejecutivo y de las reformas legislativas, probablemente sean un ejemplo de instituciones que buscan ser un contrapeso a un gobierno con tendencia a la autocratización. Si bien ambas instituciones han tenido expresiones de resistencia y adaptación a la embestida liderada tanto por el gobierno federal como por el poder legislativo, poco a poco han sido objeto de acciones de subversión democrática. En el caso del INE, sobresale la restricción presupuestal, el nombramiento de sus consejeros; en el caso del poder judicial, después de los resultados electorales del 2 de junio de 2024, destacan las reformas constitucionales que buscan anular la carrera judicial para juzgadores y someterla a elecciones populares.

Dentro del análisis de similitudes y diferencias, resulta interesante notar que la conformación de estos servicios civiles ocurre en coyunturas particulares. La estabilidad de estos espacios ha crecido a niveles por encima del promedio en México. La calidad de los servicios y funciones que realizan estas islas de profesionalización son un reflejo de su cultura organizacional. Asimismo, destaca la consistencia de estas instituciones. Lamentablemente, estos avances apenas se han replicado y compartido en el resto de las administraciones públicas. Es más, en la administración 2018-2024 la principal estrategia ha sido desactivar estas islas, en vez de transferir sus experiencias a otros sectores y unidades similares.

En ese sentido, se aprecia que los servicios civiles nunca son un esfuerzo acabado, sino que constantemente deben ser apoyados. De lo contrario, enfrentan retrocesos, sabotajes, cuestionamientos y mecanismos de resistencia. Desafortunadamente, la construcción de estos servicios no ocurre al mismo

ritmo con el que pretenden desarmarlos. Sobre todo, ante el desconocimiento de su funcionamiento e importancia, la ciudadanía apoya y legitima su destrucción. Algunos de éstos tienen un papel más específico dentro de la democracia, como el Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), pero todos y cada uno de estos servicios presentan aportes fundamentales en una democracia sana.

EL PRESENTE DE LOS SERVICIOS CIVILES: ADELGAZAMIENTO Y MILITARIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El panorama actual de los servicios civiles enfrenta numerosos retos y amenazas. Durante el sexenio presidencial 2018-2024, la estrategia del gobierno se centró en dos grandes ejes: el adelgazamiento del Estado y la militarización de la gestión pública. Ambas directrices son contrarias a la conformación de un servicio civil sano y robusto. De tal forma, los avances en materia de profesionalización y servicio se han estancado en el mejor de los casos, y en muchos otros, han retrocedido.

El adelgazamiento del Estado se ha justificado bajo el argumento de la austeridad republicana. Esta política se basa en las críticas al mal uso de los recursos públicos por parte de los funcionarios, el despilfarro en gastos superfluos ajenos a las funciones administrativas y la necesidad de implementar mecanismos de control para reducir la corrupción. Posteriormente, se añadieron argumentos relacionados con la eliminación de intermediarios en programas sociales, señalando la redundancia de funciones, ya que el gobierno puede brindar estos servicios directamente. Además, se destacó la necesidad de ahorrar para reasignar el presupuesto a las áreas de atención prioritaria, como los programas sociales y los proyectos de infraestructura, por ejemplo, la Refinería Olmeca, el Tren Maya y el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles.

En este contexto, la política de austeridad ha implicado recortes considerables en los presupuestos de toda la administración pública. Asimismo, el personal ha enfrentado reducciones y topes salariales y, en casos más extremos, despidos masivos. Desde 2019, el gobierno de México implementó esta política de reducción del gasto público denominada “austeridad republicana”. El objetivo era corregir las políticas de administraciones pasadas, priorizar una política social robusta y evitar el incremento de la deuda pública,

en línea con los programas y beneficios sociales propuestos al inicio de la administración.

La austeridad arrancó al inicio con tres acciones de gobierno: a) la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, b) la Ley de Austeridad Republicana, y c) Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. La siguiente tabla sintetiza los objetivos de la política de austeridad.

Tabla 1
Leyes relacionadas con la austeridad en el gobierno de México

<i>Legislación</i>	<i>Medidas</i>
a) Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos	Cancelar las pensiones a los expresidentes. Disminuir los salarios de los altos funcionarios. Fijar como tope salarial de funcionarios públicos el salario del presidente, incluidos órganos autónomos. Eliminar liquidaciones, remuneraciones o compensaciones finales a funcionarios electos por voto popular.
b) Ley de Austeridad Republicana	Limitar los asesores al interior de la Administración Pública Federal, los puestos de confianza y de alto rango en las delegaciones federales. Eliminar las plazas de Director General Adjunto. Reducir 30% los gastos de papelería, transportes aéreos, viáticos, estudios e investigaciones. Reducir 50% los viáticos al extranjero, exposiciones, gastos de alimentación, pasajes aéreos internacionales, arrendamiento de vehículos, asesorías para operación de programas, subcontratación de servicios, telefonía celular, congresos y convenciones. Reducir 30% los servicios relacionados con monitoreo de información en medios masivos, difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales, y de mensajes comerciales para promover la venta de productos y servicios. Prohibir la contratación de seguros de ahorro y gastos médicos para funcionarios públicos, fideicomisos, remodelación de oficinas por motivos estéticos y compra de vehículos de lujo.
c) Presupuesto de Egresos de la Federación 2019	Reformular el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Educación Pública tuvieron más presupuesto el primer año de gobierno, pues operarían programas de beneficios sociales, como Jóvenes Construyendo el Futuro o diferentes programas de becas.

Fuente: elaboración propia con base en Rivero (2019).

Dentro de la estrategia de ahorro, la fusión y extinción de dependencias han sido constantes. El argumento recurrente señala el uso ineficiente de recursos, el cual se traduce en la duplicidad de funciones, la existencia de agencias cuya

labor no se considera relevante ni prioritaria, y los altos costos a la provisión de bienes y servicios que podrían ser sustituidos de forma relativamente sencilla.

Sin embargo, la mayoría de estos ejercicios y reformas no se sustentan en análisis rigurosos, sino que provienen de revisiones generales, limitadas y, en muchos casos, cuestionables. Como resultado, se han eliminado unidades y organizaciones enteras, lo que a su vez produce pérdidas de experiencias y aprendizajes sumamente valiosos, tanto colectivos como individuales.

Además, la falta de estudios exhaustivos ha ocasionado la pérdida de algunas capacidades necesarias para ofrecer servicios, mientras que otras organizaciones enfrentan una sobrecarga de trabajo. Esta situación ha dado lugar a la escasez de ciertos bienes y la limitación del acceso a servicios públicos, como el de salud, el cual quedó en evidencia con el caso del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi).

En este proceso se han debilitado los pocos espacios donde se había logrado avanzar en la profesionalización y construcción de cuerpos burocráticos. Asimismo, las políticas de adelgazamiento y austeridad han generado condiciones contrarias a los principios de un servicio civil, como la estabilidad y el mérito. Esto ha intensificado prácticas ligadas al patrimonialismo y al sistema de botín. La selección de personal se basa en criterios poco rigurosos y discrecionales, basados en cuestiones políticas, ideológicas y de lealtad.

Estas dinámicas han afectado la calidad de la gestión pública, pues los perfiles seleccionados no responden a las necesidades de las plazas. Sumado a la austeridad, esto ha llevado al gobierno a enfrentar una crisis. La reticencia a modificar aspectos clave, como dejar de cuestionar a funcionarios públicos que se oponen a ciertos proyectos o aceptar aquellos con experiencia en administraciones previas, no resulta esperanzador. El discurso populista de este gobierno fomenta la polarización y promueve valores asociados al patronazgo, lo que sugiere que este periodo será de estancamiento, debilitamiento y resistencia a la conformación del SCC.

En cuanto a la militarización de la gestión pública, el gobierno ha mostrado una clara tendencia en esta dirección. Si bien no es un fenómeno reciente (Aguilar, 2020; Castillo, 2021; Velázquez *et al.*, 2021), el incremento de las tareas asignadas al Ejército en la esfera pública ha sido constante si se considera el papel de las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden público antes de la alternancia política del año 2000 y las estrategias de seguridad implementadas desde 2006 para combatir el narcotráfico (Velázquez

et al., 2021). Estas tareas abarcan desde la provisión de servicios hasta la administración de bienes y servicios públicos. Actualmente:

[...] las actividades que involucran el despliegue extendido del Ejército abarcan la construcción de infraestructura pública y privada; la distribución de gasolina, libros de texto para la educación básica y fertilizantes; la vigilancia de las fronteras norte y sur; la detención e inspección de personas migrantes; el control de puertos y aduanas; e, incluso, la participación de los titulares del Ejército y la Marina en el Consejo de Ciencia y Tecnología (Velázquez et al., 2021: 5-6).

Con la pandemia de Covid-19, las responsabilidades de los militares en la gestión pública aumentaron. Por ejemplo, participaron en la Campaña Nacional de Vacunación con la distribución y resguardo de vacunas, “la reconstrucción de hospitales, seguridad de los centros de salud, traslado de equipos e insumos médicos, confeccionando uniformes quirúrgicos e, incluso, repatriando mexicanos en el extranjero” (Velázquez et al., 2021: 7).

El *Inventario Nacional de lo Militarizado* (Velázquez et al., 2021) documentó que, entre diciembre de 2007 y 2021, la militarización abarcó 133 actividades gubernamentales de nivel federal. De éstas, 68 (más de la mitad) fueron transferidas para su ejecución a las fuerzas armadas entre finales de 2018 y 2021. La gráfica 1 muestra las facultades otorgadas al Ejército a nivel federal.

Gráfica 1
Facultades otorgadas a las fuerzas armadas por la federación, 2018-2021



Fuente: elaboración propia, con base en *Inventario Nacional de lo Militarizado* (Velázquez et al., 2021).

A nivel estatal, entre 2018 y 2020, aproximadamente treinta actividades han sido delegadas a las fuerzas armadas por los gobiernos estatales o municipales, con una distribución de tareas similar: construcción de hospitales y escuelas, seguridad pública y funciones relacionadas con el cuidado del ambiente.

Entre 2007 y 2021 se presentaron 47 iniciativas en el Congreso de la Unión que buscaban ampliar las facultades de las fuerzas armadas. Tan sólo en la legislatura LXIV (2018-2021), 23 iniciativas (48%) tuvieron este propósito. En noviembre de 2022, el Congreso aprobó que la Guardia Nacional mantuviera el control de las tareas de seguridad pública hasta 2028. Además, en julio de 2020, se reformaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y la Ley de Puertos. Asimismo, se creó la Agencia Nacional de Aduanas de México (ANAM), con lo cual se transfirió el control de cincuenta aduanas terrestres y marítimas a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina. Finalmente, en los cargos directivos de Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México (Birmex) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el gobierno federal nombró a un general y un comandante del Ejército (López, 2022).

La consecuencia principal de la militarización de la gestión pública es el debilitamiento del servicio civil, que ha sido limitado y restringido. La incorporación de las fuerzas armadas en el ámbito gubernamental civil representa una nueva forma de erosión democrática (Del Tronco y Monsiváis-Carrillo, 2021) y afecta la integridad de los servicios civiles. Los valores y principios del Ejército, como la jerarquía, obediencia y sometimiento, contrastan con los valores de los servicios civiles: profesionalismo, deliberación, pluralidad y libertad.

Además, las funciones y responsabilidades de las fuerzas armadas difieren de las que tienen las organizaciones civiles, las cuales están regidas por marcos normativos diseñados para promover acciones políticamente neutrales (o al menos un *ethos* de imparcialidad), medibles, observables, con un enfoque en derechos, transparentes y orientadas a la rendición de cuentas. En esa línea, un sistema democrático no puede coexistir con un sistema dominado por valores castrenses. Estos últimos, aunque esenciales para la actividad militar, resultan inapropiados en un entorno civil que exige pluralidad de ideas y de creencias políticas.

REFLEXIONES FINALES

Este capítulo mostró la importancia de los servicios civiles para la democracia. Aunque es una discusión relevante, apenas comienza a integrarse en los análisis sobre resiliencia. En el caso de México, este tema cobra mayor trascendencia, pues el estado tan endeble del servicio civil no constituye una base sólida para resistir, sino que sigue en proceso de construcción. En lo referente a los servicios civiles de carrera (SCC) y la democracia, el caso mexicano evidencia lo fácil que resulta retroceder en el proceso democrático ante su ausencia en la cultura política del país. Desde esta perspectiva, la democracia mexicana muestra una capacidad de resiliencia sumamente limitada, lo que representa un importante desafío.

El estado del servicio civil tanto a nivel federal como estatal es alarmante. Si bien en el ámbito de la profesionalización se lograron avances de manera más ordenada y consistente, las administraciones públicas siguen estando dominadas por un sistema de botín que se refuerza cada vez más. En este contexto, los servicios enfrentan una creciente presión debido a la reducción de recursos, el creciente escepticismo y la falta de atención por parte de las autoridades. En general, los servicios civiles atraviesan su punto más crítico en las últimas dos décadas. Para la democracia esto significa un obstáculo, pues un sistema democrático no puede funcionar sin un aparato gubernamental estable, profesional y robusto.

En el mar del patrimonialismo, han surgido algunas “islas” que representan alternativas tanto para la profesionalización como para los servicios públicos. Las burocracias parche cuentan con personal altamente capacitado, comprometido y con un *ethos* burocrático sólido que promueve la unidad. Los beneficios de estas islas se reflejan en sus resultados, marcados por la excelencia y la consistencia de sus productos. A lo largo de los últimos treinta años de historia política e institucional, diversos servicios en organismos constitucionalmente autónomos (OCA) y en áreas específicas de dependencias de la Administración Pública (APF) se han consolidado. Sin embargo, estos esfuerzos no son perennes ni están asentados, pues enfrentan constantes presiones y mecanismos de resistencia. Estas islas corren el riesgo de ser cooptadas por las lógicas patrimoniales y quedar sumergidas en dinámicas de patronazgo influenciadas por vaivenes e intereses políticos.

En este sentido, el sexenio 2018-2024 plantea retos para todos los servicios civiles, desde los más desarrollados hasta los más rezagados. Además, el adelgazamiento del Estado y la militarización de la gestión pública plantean desafíos importantes para las burocracias civiles. Ante esta situación, se vislumbra un posible estancamiento, reducción o eliminación de diversos servicios, lo que podría dar lugar a una nueva lógica de sistema de botín reforzada o incluso a la militarización del servicio civil, una contradicción flagrante.

A lo largo del capítulo se ha enfatizado en el papel de los SCC para promover y fortalecer la democracia. En el caso de México, parece claro que la historia nos ha alcanzado: la lentitud y displicencia para crear y legitimar una de las piezas fundamentales para la resiliencia de la democracia está teniendo serias consecuencias. El hecho de que un gobierno pueda tomar decisiones de Estado tan cuestionables como la militarización de una esfera civil es síntoma de ello. Los efectos de erosionar el ámbito civil y sus valores, como el aprecio por la pluralidad, el conocimiento y la libertad, para sustituirlos por valores contrarios a través de la militarización parcial de la administración pública, serán graves y difíciles de revertir en el futuro inmediato.

Entender las implicaciones de contar con un servicio civil frágil para la calidad democrática de un país es esencial para comprender los límites y el alcance de las instituciones democráticas, así como el futuro del país. Un SCC es mucho más que los burócratas que lo integran: es una institución con múltiples propósitos, todos ellos esenciales en la construcción de un gobierno democrático. Estos fines van desde erradicar un sistema de botín hasta asegurar una separación efectiva entre el servicio militar y el civil.

La situación del servicio público mexicano representa un caso extremo dentro del estudio de las burocracias y los aparatos administrativos públicos que enfrentan el retroceso democrático. Como señala Bauer (2023), éste es un campo de análisis en crecimiento, particularmente con estudios de caso sólidos como los de Turquía, Brasil y Estados Unidos. México es uno de los numerosos países que experimentan el desmantelamiento de una lógica democrática basada en el pluralismo, en favor de un discurso populista unitario (Levitsky y Ziblatt, 2018). Si dicho discurso populista tiene un trasfondo legítimo (Bauer y Becker, 2020) o si es solamente un pretexto de ciertos grupos para perpetuarse en el poder, está en debate todavía. Sin embargo, resulta fácil sospechar que esta última interpretación está más cerca de la realidad.

En cuanto a si la administración pública de un país como México puede contribuir a la resiliencia de su nascente democracia, es inevitable estremecerse ante la facilidad con la que el gobierno ha militarizado funciones civiles desde que Morena asumió el poder. Este hecho muestra la gravedad de la situación; quedará como punto crítico de la tarea de la reconstrucción que vendrá, tarde o temprano.

REFERENCIAS

- Aguilar Valenzuela, Rubén (2020). “Militarización de la administración pública” [en línea]. *Animal Político*, 28 de agosto. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/analisis/autores/lo-que-quiso-decir/militarizacion-de-la-administracion-publica> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Allison, Graham (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Arellano Gault, David, y Gabriel Rojas Salazar (2022). “Profesionalización y modernización en los gobiernos estatales en México”. En *Federalismo Responsable en México*, editado por Jorge Schiavon, 97-122. Ciudad de México: Konrad Adenauer Stiftung- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Arellano Gault, David (2008). “La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México”. En *La profesionalización del empleo público en América Latina*, editado por Francisco Longo y Carles Ramió, 143-169. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Arellano Gault, David. (2013). “¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano”. *Andamios* 10 (21): 13-37.
- Arellano Gault, David; Alejandra Medina, y Roberto Rodríguez (2019). “Servicio civil: estabilidad y espíritu de cuerpo contra la corrupción”. En *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, de David Arellano-Gault, 89-123. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arguedas, José (2013). “Servicio Civil de Costa Rica de frente a la innovación política administrativa y tecnológica: acciones para trascender del letargo

- a la visibilidad”. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (64): 159-172.
- Bauer, Michael (2023). “Public administration under populist rule: standing up against democratic backsliding”. *International Journal of Public Administration* 47 (15): 1019-1031.
- Bauer, Michael, y Stefan Becker (2020). “Democratic backsliding, populism, and public administration”. *Perspectives on Public Management and Governance* 3 (1): 19-31.
- Bauer, Michael; Guy Peters; y Jon Pierre (2021). *Pathways to administrative resilience: Public bureaucracies ruled by democratic backsliders as a transnational challenge*. Policy Analysis Series of the School of Transnational Governance. San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- Besley, Timothy, y Persson Torsten (2010). “State capacity, conflict, and development”. *Econometrica* 78 (1): 1-34.
- Box, Richard (2017). “Into a new regressive era: Implications for public administration”. *Public Integrity* 19 (6): 576-592.
- Box, Richard (2021). “Administrative neutrality in the wake of Trumpism”. *Administration & Society* 53 (9): 1-17.
- Brierley, Sarah (2019). “Combining Patronage and Merit in Public Sector Recruitment”. *The Journal of Politics* 83 (1):182-167.
- Cabrero, Enrique (2000). “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”. *Gestión y Política Pública* IX (2): 180-229.
- Castillo, Manlio (2021). “Los militares como gerentes públicos o la militarización de la administración pública” [en línea]. *Blog de Administración Pública CIDE*, 1 de marzo. Disponible en <<http://administracionpublica.cide.edu/los-militares-como-gerentes-publicos-o-la-militarizacion-de-la-administracion-publica/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Cingolani, Luciana; Kaj Thomsson; y Denis de Crombrugghe (2015). “Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals”. *World Development* 72: 191-207.
- Crozier, Michel (1964). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires. Amorrortu.

- Cruz, Cesi, y Philip Keefer (2015). "Political Parties, Clientelism, and Bureaucratic Reform". *Comparative Political Studies* 48 (14): 1942-1973.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dussauge, Mauricio (2005). "¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual". *Revista Servicio Profesional de Carrera* 3: 1-21.
- Evans, Peter, y James Ruch (1999). "Bureaucracy and growth: A cross national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth". *American Sociological Review* 64 (5): 748-765.
- González-Vázquez, Alejandro; Fernando Nieto-Morales; y Rik Peeters (2023). "Parabureaucracy: The case of Mexico's 'Servants of the Nation'". *Governance* 37 (S1): 1-20.
- Goodsell, Charles (2010). *Mission mystique: Belief systems in public agencies*. California: Sage Publications.
- Goodsell, Charles (2022). "Strengthening American democracy through public administration". *The American Review of Public Administration* 52 (6): 403-408.
- Grindle, Merilee (2010). *Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in Latin America*. Cambridge: HKS Faculty Research Working Paper Series.
- Guedes-Neto, João, y Guy Peters (2021). "Working, shirking, and sabotage in times of democratic backsliding: An experimental study in Brazil". En *Democratic backsliding and public administration: How populists in government transform state bureaucracies*, editado por Michael Bauer, Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit y Stefan Becker, 221-245. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iacoviello, Mercedes, y Mariana Chudnovsky (2015). "La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina" [en línea]. *Documento de Trabajo*. Caracas: Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. Disponible en <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/757/IACOVIELLO%20%26%20CHUDNOVSKY%202014%20CAF-Capacidad%20Estatad%20y%20Servicio%20civil.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consulta: 3 de enero de 2025).

- Instituto Nacional Electoral (INE) (2018). *SPEN a la vanguardia* [en línea]. Disponible en <<https://www.ine.mx/spen/>> (consulta: 15 de mayo de 2023).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). *Censo Nacional de Gobierno Federal 2021* [en línea]. Disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2022/#Tabulados>> y en <<https://www.inegi.org.mx/programas/cngf/2021/#Documentacion>> (consulta: 02 de mayo y 15 de agosto de 2021).
- Kingdom, John (editor) (1990). *The civil service in liberal democracies*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Levitsky, Steve, y Daniel Ziblatt (2018). *How democracies die*. Nueva York: Crown Publications.
- Li, Jia, y Joseph Wright (2023). “How personalistic parties undermine satecapacity in democracies”. *Comparative Political Studies* 56 (13): 2030-2065.
- Linz, Juan, y Alfred Stepan (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Llano, Mercedes (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil*. Washington, D. C.: Banco interamericano de Desarrollo.
- López, Italia (2022). “Fuerzas Armadas ocupan más cargos en la administración pública de AMLO” [en línea]. *Periodismo digital de negocios*, 01 de noviembre. Disponible en <<https://elceo.com/politica/fuerzas-armadas-ocupan-mas-cargos-en-tareas-fuera-de-seguridad-con-amlo/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Lotta, Gabriela, y Mariana Silveira (2021). “Attacks on the bureaucracy within contexts of a democratic backsliding: Bolsonaro’s government oppression and bureaucratic reactions” [en línea]. *NetworkPex*. Disponible en <<https://pex-network.com/2021/11/25/attacks-on-the-bureaucracy-within-contexts-of-a-democratic-backsliding-bolsonaros-government-oppression-and-bureaucratic-reactions/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- McDonnell, Erin (2020). *Patchwork Leviathan*. Princeton: Princeton University Press.

- Méndez, José (2016). “La Gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada”. En *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones*, editado por María Pardo y Guillermo Cejudo, 185-224. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Merino, Mauricio (2013). “La captura de los puestos públicos”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 58 (219): 135-156.
- Milhorance, Carolina (2022). “Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses”. *Review of Policy Research* 39 (6): 752-770.
- Monsiváis-Carrillo, Alejandro (2019). “La calidad percibida de los servicios públicos locales y la confianza institucional en México”. *Región y Sociedad* 31 (1): 1-28.
- Moynihan, Donald (2021). “Populism and the deep state: The attack on public service under Trump” [en línea]. En *Democratic backsliding and public administration: How populists in government transform state bureaucracies*, editado por Michael Bauer, Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit y Stefan Becker, 151-176. Disponible en <https://doi.org/10.1017/9781009023504.008> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Moynihan, Donald (2022). “Public management for populists: Trump’s schedule F executive order and the future of the civil service”. *Public Administration Review* 82 (1): 174-178.
- Munck, Gerardo (2016). “What is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy”. *Democratization* 23 (1): 1-26.
- Munck, Gerardo (2024). “The state as a determinant of democracy: durable poor-quality democracies in contemporary Latin America”. *Democratization* 31 (2): 341-365.
- Niskanen, Walter (1975). “Bureaucrats and politicians”. *The Journal of Law and Economics* 18 (3): 617-643.
- O’Leary, Rosemary (2020). *The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government*. Londres: Sage.
- Ortiz Casillas, Samantha (2022). *A study of work and public service in a Mexican government agency*. Lyon: Emlyon Business School.
- Our Public Service (s.f.). “The Federal Workforce and the Trump Administration” [en línea]. *Partnership for Public Service*. Disponible en

- <<https://ourpublicservice.org/fed-figures/the-federal-workforce-and-the-trump-administration/>> (consulta: 15 de mayo de 2023).
- Peci, Alketa (2022). “How do bureaucracies respond to authoritarian populism? Lessons from bolsonarism” [en línea]. *Borrador*. Budapest: IPPA Workshop. Disponible en <<https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/62b31d25e3d17.pdf>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Pereira, Ana (2022). “Populism and dismantling of state capabilities in the Brazilian environmental sector” [en línea]. *Borrador*. Budapest: IPPA Workshop. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4125350>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Pérez-Chiqués, Elizabeth, y Edgar Bustos (2021). “Control político del servicio civil: El caso del gobierno de Puerto Rico”. *Gestión y Política Pública* 30 (3): 179-207.
- Pérez-Chiqués, Elizabeth, y Olíver Meza (2021). “Trust-based corruption networks: A comparative analysis of two municipal governments”. *Governance* 34 (4): 1039-1056.
- Peters, Guy, y Jon Pierre (2022). “Politicisation of the public service during democratic backsliding: Alternative perspectives”. *Australian Journal of Public Administration* 81 (4): 629-639.
- Rivero, Jesús (2019). “La política de austeridad como instrumento para el bienestar y el crecimiento económico en el gobierno de la ‘cuarta transformación’: lógica y problemas de implementación”. *Buen Gobierno* 27: 1-10.
- Rojas Salazar, Gabriel (2022). “Abuso de lo público y su percepción desde la 4T” [en línea]. *Nexos*. Disponible en <<https://anticorrupcion.nexos.com.mx/abuso-de-lo-publico-y-su-percepcion-desde-la-4t/>> (consulta: 7 de agosto de 2024).
- Rojas Salazar, Gabriel, y Luis Vargas (2022). “Corrupción en gobiernos estatales: escandalización y normalización” [en línea]. *Nexos*. Disponible en <<https://federalismo.nexos.com.mx/2022/06/corrupcion-en-gobiernos-estatales-escandalizacion-y-normalizacion/>> (consulta: 15 de mayo de 2024).
- Rothstein, Bo, y Jan Teorell (2008). “What is quality of government? A theory of impartial government institutions”. *Governance* 21 (2): 165-190.

- Schedler, Andreas (2024). "Rethinking Democratic Subversion". En *The Routledge Handbook of Autocratization*, coordinado por Aurel Croissant y Luca Tomini: 19-36. Abingdon: Routledge.
- Schuster, Christina; Kim Sass Mikkelsen; Izabela Correa; y Jan-Hinrik Meyer-Sahling (2022). "Exit, voice, and sabotage: Public service motivation and guerrilla bureaucracy in times of unprincipled political principals". *Journal of Public Administration Research and Theory* 32 (2): 416-435.
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (2014). *RHNet*. Disponible en <https://www.rhnet.gob.mx/servlet/CheckSecurity/JSP/mss_g1/mss_g1_carga_doc_trans.jsp> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (2023). *RHNet*. Disponible en <https://www.rhnet.gob.mx/servlet/CheckSecurity/JSP/sse_g1/sse_g1_rp3_rusp.jsp> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Silberman, Bernard (1993). *Cages of reason*. Chicago: Chicago University Press.
- Simon, Christopher, y Michael Moltz (2022). "Confidence in merit-based public administration in the context of right-wing authoritarian populism". *Administration & Society* 54 (6): 995-1018.
- Soifer, Hillel David (2013). "State power and the economic origins of democracy". *Studies in Comparative International Development* 48 (1): 1-22.
- Tronco, José del, y Alejandro Monsiváis-Carrillo (2020). "The Erosion of Democracy". *Revista de Estudios Sociales* (74): 2-11.
- Velázquez, Sara; Estefanía Álvarez; Catalina Pérez Correa; y Alejandro Madrazo (2021). *Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México*. Aguascalientes: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., Región Centro, Programa de Política de Drogas.
- Wildavsky, Aaron (1979). *Speaking truth to power*. Nueva Jersey: Transaction Publishers.
- Yesilkagit, Kutsal (2021). "Can bureaucracy save liberal democracy? How public administration can react to populism". *Turkish Policy Quarterly* 20 (3): 1-10.
- Zuñanich, Laura; Mercedes Iacoviello; y Ana Gusta (2010). "The weakest link: The bureaucracy and civil service systems in Latin America". En *How democracy works: Political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking*, editado por Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano

Tommasi, 147-176. Cambridge: Harvard University/Inter-American Development Bank.

[Notas]

- [1] Al momento de la publicación de este texto, el gobierno federal ha implementado diversas reformas en las que el Servicio Profesional Electoral Nacional, el Servicio Profesional del INE y el de la Cofece han desaparecido prácticamente, al igual que muchas de las lógicas organizacionales que se mantenían vigentes hasta 2025. Lo anterior rompe con la lógica de resiliencia que estas islas de profesionalización habían demostrado, como las alternativas presentadas en este texto.

La militarización en México

Una vía de la regresión democrática, 2018-2024

Luis Rubén Hernández Gutiérrez

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

En los últimos quince años, América Latina ha experimentado un proceso de remilitarización. A diferencia del siglo XX, cuando los militares tomaban el poder mediante golpes de Estado, en este siglo, estos procesos se desarrollan gradualmente: los militares han asumido numerosas funciones estatales de corte civil por invitación de los gobernantes democráticamente electos (Diamint, 2018: 26). La progresiva ocupación militar de funciones públicas civiles implica un intercambio con los presidentes, quienes obtienen el respaldo militar para sus proyectos políticos —incluso su permanencia en el cargo— a cambio de más presupuesto, negocios, prestigio y poder (Diamint 2021: 340). Este fenómeno, presente en toda la región, se ha manifestado en varias democracias, como Colombia y Chile, pero ha alcanzado su máxima expresión en países con gobiernos populistas de diversas orientaciones políticas, como Brasil, Bolivia, El Salvador y Guatemala. En casos extremos, ha derivado en dictaduras sostenidas por los militares, como Venezuela y Nicaragua. México no es ajeno a esta tendencia latinoamericana.

En este capítulo se sostiene que, si bien la militarización ha sido una política en gestación desde hace tiempo en México, el gobierno del presidente populista Andrés Manuel López Obrador (AMLO) la extendió y la utilizó como un mecanismo para subvertir la democracia. Esta estrategia le permitió implementar sus proyectos prioritarios de manera rápida y discrecional, sin enfrentar resistencias ni controles institucionales efectivos. Las consecuencias de esta decisión han contribuido decisivamente a la autocratización del régimen político actual. La militarización ha erosionado la democracia mediante el debilitamiento de los controles sobre el poder que ostenta el ejecutivo, limita la autonomía de las autoridades civiles frente a los militares y reproduce la impunidad en la violación de los derechos humanos. Las fuerzas armadas, al asumir cualquier tarea encomendada por el presidente, han pasado

por alto las mediaciones burocráticas, las restricciones constitucionales y legales, así como los contrapesos que tendrían que respetarse si tales tareas fueran realizadas por funcionarios civiles.

El país se encuentra en una situación crítica, donde el presidente amplía sus poderes sin control, con lo que pone en riesgo la capacidad del régimen representativo para definir, en el futuro, el contenido, alcance y duración de las políticas públicas que respondan a las demandas ciudadanas. Este problema se agrava frente a la escasa resiliencia democrática, pues México cuenta con pocos mecanismos institucionales para frenar la militarización. Además, las autoridades de los tres niveles de gobierno la respaldan, indistintamente de su afiliación partidista, así como la mayoría de la población. La responsabilidad de las fuerzas armadas por sus acciones queda, en última instancia, a discreción del titular del poder ejecutivo. Por otra parte, la elección de Claudia Sheinbaum como presidenta garantiza la continuidad de esta política.

Este trabajo reconoce que la militarización en México comenzó por lo menos desde la década de los setenta del siglo XX, impulsada tanto por los gobiernos autoritarios del viejo régimen del PRI como por los gobiernos de la transición y la postransición democrática. Asimismo, se reconoce que durante la transición y el periodo de consolidación democrática no se resolvió la compleja tarea de establecer mecanismos institucionales para el control democrático-civil de las fuerzas armadas. Sin embargo, este capítulo argumenta que el gobierno de López Obrador dio un salto cualitativo en la política de militarización.

A diferencia de los gobiernos anteriores, que extendieron la militarización a la seguridad pública para suplir temporalmente la falta de capacidades de las policías civiles en el combate al crimen organizado y a la contención de la violencia, el gobierno de la Cuarta Transformación (4T) no sólo renunció al proyecto de construir una fuerza pública civil para atender estos problemas, sino que también utilizó a las fuerzas armadas para implementar sus políticas prioritarias en distintas áreas. Estas acciones se llevaron a cabo con la mayor rapidez posible, sin atender los mecanismos de control democrático como la transparencia y la rendición de cuentas, y con la intención explícita de hacer irreversibles algunas de estas políticas. Con López Obrador, la militarización en México dejó de ser sólo un problema de capacidades estatales limitadas y se convirtió en un desafío para la democracia.

Para la elaboración de este capítulo, se empleó la metodología de los estudios de caso. El objetivo es reconstruir, a partir de información de prensa y documentos oficiales, el proceso que ha llevado al incremento de las funciones públicas asignadas a los militares. La evidencia empírica se analizó con los conceptos y categorías relacionadas con la democracia y las relaciones cívico-militares, con el fin de explicar la lógica de la estrategia gubernamental de militarización y su impacto en el régimen político (Yin, 2018).

El capítulo está organizado en cuatro apartados. En el primero se revisan los conceptos de democracia, autocratización (en particular, las estrategias de subversión democrática y la modalidad de regresión democrática) y resiliencia democrática; además de abordar la importancia de contar con mecanismos de control democrático-civil de las fuerzas armadas. El segundo analiza la precaria institucionalidad democrática en las relaciones civiles-militares en México y el desarrollo de la militarización de la seguridad pública. El tercero estudia el incremento de la militarización durante el gobierno de López Obrador, con énfasis en la existencia de un nuevo pacto cívico-militar autoritario y su contribución a la regresión democrática en el país. Al final, se presentan las conclusiones.

DEMOCRACIA, MILITARIZACIÓN Y REGRESIÓN DEMOCRÁTICA

En este apartado se presentan algunos conceptos útiles para analizar la militarización en México y sus efectos en la democracia. Se plantea que la estabilidad de un régimen democrático requiere de instituciones y mecanismos para el control civil de las fuerzas armadas. Asimismo, se señala que la militarización puede ser un mecanismo empleado por un gobernante para subvertir la democracia y así contribuir a la autocratización, especialmente en su modalidad contemporánea de regresión gradual (*democratic backsliding*). Finalmente, a partir del concepto de resiliencia democrática se evalúan las respuestas al desafío que la militarización impone a nuestro régimen político.

Democracia y control democrático civil de las fuerzas armadas

El concepto de democracia utilizado trasciende las condiciones de acceso al poder político (definición minimalista) y considera, además, las reglas que

rigen su ejercicio. De acuerdo con el esquema planteado por Suárez-Iñíguez (2012: 11), la democracia es un tipo de régimen político que abarca tres dimensiones: a) *los derechos políticos y libertades civiles*, fundamentales para la formación de gobiernos mediante el voto de los ciudadanos; b) *las elecciones justas, competitivas y confiables*, con sufragio universal, “alternativas reales entre las cuales los ciudadanos puedan elegir” (Bobbio, 2008: 26), procedimientos electorales corregidos y tribunales para dirimir conflictos; y c) *las reglas para el ejercicio democrático del poder estatal*, lo cual comprende el imperio de la ley o un Estado de derecho, la transparencia, la rendición de cuentas, los controles horizontales del poder político, la protección de los derechos de las minorías frente a las mayorías políticas y la participación ciudadana organizada en la toma de decisiones públicas (Bobbio, 2008: 36-38 y 172-173; Sartori, 2007: 173-175; Schedler, 2004: 12; O'Donnell, 1998: 26). Schmitter y Lynn Karl (1996: 43) añaden un elemento adicional: d) la capacidad de los funcionarios electos popularmente para ejercer sus atribuciones constitucionales sin depender de autoridades no electas, como militares y policías, ni de poderes externos, como gobiernos extranjeros.

Al considerar el impacto de las actividades asumidas por las fuerzas armadas en la democracia, resulta crucial preservar las reglas democráticas del ejercicio del poder, garantizar la autonomía de las autoridades civiles electas y proteger los derechos fundamentales. La subordinación de los militares a las autoridades civiles designadas por los ciudadanos mediante su voto libre es un principio fundamental de todo régimen democrático. Este principio sustenta la institucionalidad democrática en las relaciones entre civiles y militares, aunque no significa que estos últimos sólo respondan al titular del ejecutivo, su comandante en jefe. En las democracias consolidadas, las fuerzas armadas también deben rendir cuentas de sus actos ante los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (Donnithorne, 2013: 10). Esto es posible mediante la implementación de mecanismos institucionales diseñados para garantizar la supervisión y el control civiles sobre las fuerzas armadas.

En lo que respecta a las relaciones entre el poder ejecutivo y las fuerzas armadas, éstas se establecen a través de los ministerios o secretarías de defensa. Un requisito primordial para garantizar un control democrático adecuado es que estos ministerios estén encabezados por funcionarios civiles. Existen varias razones para ello. La primera consiste en que corresponde al gobierno la formulación de la política de defensa y la responsabilidad de

asegurar su correcta instrumentación. La segunda radica en la necesidad de que los funcionarios civiles elaboren presupuestos racionales para las fuerzas armadas, pues, de otro modo, éstas tenderían a buscar un incremento exponencial de sus recursos (Bruneau y Goetze, 2006: 81-82). La tercera razón es que un ministro de defensa civil puede actuar como político profesional, representar los intereses de las fuerzas armadas ante otros ministros, especialmente el de Hacienda, y ante los legisladores, así como fungir como vocero ante la ciudadanía (Bruneau y Goetze, 2006: 79).

Las relaciones entre el poder legislativo y las fuerzas armadas se desarrollan, en lo general, a partir de las facultades legislativas de un congreso o parlamento para normar cuestiones de seguridad nacional, la organización interna de las corporaciones militares, la aprobación del presupuesto y la fiscalización del uso de los recursos por parte del poder ejecutivo. De manera específica, estas relaciones se desenvuelven en los comités o comisiones de seguridad y defensa nacional, los cuales pueden alcanzar un alto grado de especialización (Giraldo, 2006: 36-37). Las principales funciones de estos comités incluyen participar en la formulación de políticas públicas, dictaminar la estrategia de defensa nacional formulada por el ejecutivo para su posterior aprobación o rechazo en el pleno legislativo y, sobre todo, supervisar su implementación.

De acuerdo con Giraldo (2006: 37), la supervisión legislativa tiene como objetivos garantizar que el gobierno y los militares rindan cuentas por sus acciones y verificar si las leyes aprobadas por el parlamento cumplen con su propósito. Este proceso implica que los legisladores monitoreen las actividades de los ministerios de defensa y de las corporaciones militares, identifiquen errores y malos manejos y ejerzan su facultad para llamar a comparecer a oficiales, funcionarios civiles o militares mediante audiencias públicas o interrogatorios escritos y orales. Además, los legisladores supervisores tienen la responsabilidad de atender denuncias sobre la actuación de las fuerzas armadas presentadas por organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación o ciudadanos individuales (Giraldo, 2006: 37).

Respecto a las relaciones entre las fuerzas armadas y el poder judicial, la cuestión más importante es el posible conflicto entre la jurisdicción civil y la jurisdicción militar. Particularmente, surge el problema de dónde deben ser juzgados los militares cuando cometen delitos en contra de civiles. Hay casos, como el de Argentina, en el que la jurisdicción militar fue abolida en 2008, tras

la resolución de la Corte que determinó su incompatibilidad con el debido proceso, el principio de independencia de los jueces (en vista de que el presidente es el comandante en jefe de las fuerzas armadas) y el principio de unidad de jurisdicción (Ríos Figueroa, 2019: 31). En contraste, en países como Bolivia y México los altos mandos frecuentemente protegen a sus soldados, incluso en casos de faltas graves.

Podemos decir que el estándar democrático en esta materia ha sido claramente establecido a través de tres criterios formulados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al desarrollar jurisprudencia sobre el alcance de la jurisdicción militar. Julio Ríos Figueroa sintetiza estos criterios de la siguiente manera:

[...] 1) solamente los miembros activos de las fuerzas armadas, y nunca los civiles, pueden ser investigados y juzgados en el fuero militar; 2) solamente por los delitos que tienen una estrecha relación con el ejercicio de la función militar (por ejemplo, delitos castrenses o de función) y que tengan lugar durante el desempeño de un servicio o misión específica, y 3) nunca los delitos de lesa humanidad y aquellos en los que hubo violaciones graves de los derechos humanos (Ríos Figueroa, 2019: 322).

Es importante definir las funciones que, en general, desempeñan las fuerzas armadas en las democracias consolidadas. Aunque estas funciones varían entre países, es posible identificar ciertos elementos comunes. En primer lugar, cualquiera que sea el alcance de dichas funciones, éstas deben estar claramente establecidas en la constitución, sin ambigüedades.

En segundo lugar, la función tradicional de los militares consiste en defender la soberanía nacional y la integridad del territorio frente a amenazas externas. Sin embargo, como señala Ríos Figueroa (2019: 312), en el constitucionalismo moderno se considera aceptable ampliar sus responsabilidades, incluyendo la defensa del orden constitucional y la democracia, la realización de labores de ayuda humanitaria, la protección de la población civil en casos de desastre y la participación en operaciones de mantenimiento de la paz en el extranjero.

Asimismo, resulta prudente prever en la constitución situaciones de emergencia en las que el Estado pueda requerir la intervención de las fuerzas armadas. Sin embargo, tales decisiones deben ser tomadas por autoridades civiles y cumplir con criterios de excepcionalidad, justificación, limitación

espacial y temporal, además de estar sujeta a mecanismos de rendición de cuentas.

El diseño institucional para garantizar el control democrático-civil sobre las fuerzas armadas tiene tres objetivos: a) anular cualquier posibilidad de que los militares se conviertan en actores en la disputa por el poder político; b) reducir al máximo su capacidad para formular políticas públicas; y c) garantizar que sus actividades estén subordinadas al Estado de derecho, en especial, evitar violaciones a los derechos humanos o la concesión de privilegios especiales. Estos objetivos se sintetizan en la célebre frase de Samuel Fitch (1998): “En los regímenes democráticos, las fuerzas armadas no formulan política pública ni son actores políticos ni están por encima de la ley” (p. 38). No obstante, cuando estas condiciones no se cumplen y, en cambio, los militares comienzan a asumir el control de las políticas públicas, a mostrar signos de autonomía política y a actuar al margen de la ley, se abre una vía hacia la regresión democrática.

Subversión y regresión democrática, militarización y resiliencia

Es importante señalar que la discusión actual sobre “la tercera ola de autocratización en el mundo” (Lührmann y Lindberg, 2019) presta escasa atención al papel de los militares. La literatura académica ha explicado que los procesos de transformación de los regímenes políticos hacia la autocracia en las últimas décadas, generalmente, son originadas por la *subversión democrática*. Es decir, el conjunto de acciones emprendidas por gobernantes democráticamente electos en contra de las instituciones propias de la democracia. Estas acciones pueden clasificarse en dos tipos: 1) aquellas orientadas a aumentar la discrecionalidad de los gobernantes en la implementación de políticas públicas y 2) las que están destinadas a incrementar las posibilidades de mantenerse en el poder, tanto de los gobernantes como de sus partidos (Przeworski, 2019).

Las consecuencias de estas acciones incluyen la concentración del poder en el ejecutivo, el debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos, la pérdida de integridad del sistema electoral y el deterioro de los derechos civiles y políticos (Bermeo, 2016; Lührmann y Lindberg, 2019; Cassani y Tomini, 2018). Sin embargo, la literatura aborda de manera limitada el papel de los militares en

este contexto. Los reportes anuales sobre democracia elaborados por el V-Dem Institute (V-Dem Institute, 2022, 2023) vinculan la función de los militares con los golpes de Estado, que son formas abruptas de *colapso democrático*, pero no los relacionan con fenómenos de *subversión*, los cuales suelen ser graduales y aparentemente inocuos. Pocos estudios han explorado la relación entre populismo y militarización, así como sus consecuencias para la evolución de los regímenes políticos en México y otros países de América Latina (Escalante, 2021; Grabendorff, 2021; Yilmaz y Saleem, 2021; Rojas, 2022; Garza Onofre *et al.*, 2024).

En este trabajo analizo la militarización como uno de los mecanismos empleados por el presidente López Obrador para subvertir la democracia, lo cual ha contribuido a la autocratización en la modalidad de regresión gradual. Cassani y Tomini (2018) definen la autocratización como “un proceso de cambio de régimen hacia la autocracia que hace que la política sea cada vez más excluyente y monopolista, y que el poder político sea cada vez más represivo y arbitrario” (2018: 6). Los autores señalan que este fenómeno ocurre cuando hay cambios significativos y sostenidos en las reglas formales e informales que regulan el acceso al poder y su ejercicio. Algunos ejemplos incluyen la restricción de las libertades públicas y los derechos políticos, los ataques contra el sistema electoral y la eliminación de mecanismos de control sobre el poder ejecutivo.

La autocratización es un fenómeno general que puede presentarse en diferentes modalidades: golpes de Estado, autogolpes, invasiones extranjeras y regresiones graduales. Para este análisis me enfoco en esta última (*democratic backsliding*). De acuerdo con Haggard y Kaufman (2021: 2-3), la regresión democrática es un proceso gradual y progresivo de transformación del orden institucional, cuyo efecto principal es el debilitamiento o la eliminación del sistema de pesos y contrapesos del poder político, las elecciones libres y justas, así como los derechos civiles y políticos de la ciudadanía.

Desde luego, las democracias pueden enfrentar los procesos de regresión. Este fenómeno, conocido como *resiliencia democrática*, se define como “la capacidad de prevenir una regresión sustancial en la calidad de las instituciones y prácticas democráticas” (Boese *et al.*, 2021: 886). Por su parte, Merkel y Lührmann (2021) aclaran que esta capacidad se atribuye a las instituciones, los actores políticos y la ciudadanía, quienes pueden “prevenir o reaccionar ante desafíos, tensiones y agresiones internas y externas” (p. 872).

Los autores identifican que el núcleo de la resiliencia democrática está en la colaboración entre el poder judicial independiente, una oposición parlamentaria cohesionada, medios de comunicación críticos y una sociedad civil activa.

En lo que respecta al concepto de “militarización”, en México se ha utilizado con cierta ambigüedad para describir la creciente participación de las fuerzas armadas en la vida pública.[1] Sin embargo, no hay duda de que a mayor injerencia de los militares en los asuntos públicos menor es la calidad de la democracia. Para comprender este fenómeno, propongo la siguiente definición: la militarización es un proceso mediante el cual las fuerzas armadas asumen de manera progresiva el control de las estructuras del Estado (ministerios, empresas públicas, órganos administrativos, agencias de policía, entre otros), así como funciones en distintas áreas de la política gubernamental (seguridad pública, salud, comunicaciones, transporte y desarrollo social, etcétera). Estas áreas no están directamente relacionadas con la defensa de la soberanía nacional ni con la salvaguarda del orden constitucional. Además, la militarización implica un aumento gradual de la influencia de los militares sobre las autoridades civiles en la toma de decisiones de política pública.[2]

Esta definición supone un contexto inicial en el que el Estado opera bajo un régimen civil y los militares tienen un control limitado, principalmente en asuntos de defensa y organización interna de sus corporaciones. A partir de este punto, las fuerzas armadas comienzan a ampliar paulatinamente su poder. Cabe señalar que no es necesario que los militares gobiernen de forma directa para considerar que un Estado se está militarizando. Quizá pueda indicarse que la instauración de un régimen militar o cívico-militar representa el resultado extremo de este proceso. Lo interesante es que este camino no necesariamente implica un golpe de Estado, ya que puede ocurrir por invitación de gobernantes civiles democráticamente electos.

Según los estudios sobre las relaciones civiles-militares en América Latina, un país democrático se militariza debido a la confluencia de tres factores principales: 1) una baja capacidad estatal para garantizar la gobernabilidad, 2) la ausencia o precariedad de instituciones de control democrático-civil sobre las fuerzas armadas, y 3) una situación de conflictividad social severa (Grabendorff, 2021: XXI-XXII; Rojas, 2022).

El hecho de que los militares sustituyan a las autoridades electas —o que son directamente responsables frente a la ciudadanía— en la toma de

decisiones colectivas impacta a la democracia de dos maneras. Por una parte, en el debilitamiento o abolición del control democrático del poder político, pues los militares se niegan a estar sometidos a la transparencia y rendición de cuentas. Por otra parte, en vista de que la lógica de la actuación militar es la violencia, los derechos humanos serán constantemente violados. Por ello, es importante constatar si la militarización en México ha encontrado actos importantes de resistencia en los jueces, la oposición política, los medios y la sociedad civil.

LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES EN MÉXICO: INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA PRECARIA E INICIOS DE LA MILITARIZACIÓN

Durante el siglo XX, México se distinguió por ser uno de los pocos países de América Latina con relaciones cívico-militares estables. Fue un caso excepcional de régimen autoritario sin dictadura militar. Según el consenso de los especialistas, a partir de 1940 se estableció en el régimen de la Revolución mexicana un pacto cívico-militar, el cual implicaba la renuncia de las fuerzas armadas a disputar la presidencia de la República,^[3] reconocían la primacía civil y acataban el mandato de los gobiernos para mantener el control del territorio nacional. A cambio, se les otorgaba autonomía para decidir sobre su organización interna, entrenamiento y sistema de ascensos, así como discrecionalidad en el manejo de su presupuesto y protección frente a la obligación de rendir cuentas de sus actividades o comparecer ante la justicia civil (Serrano, 1995; Benítez Manaut, 2008; Arzt, 2011; Díez, 2008). Esto no significó un completo retiro de los militares de la política, pues muchos oficiales retirados ocuparon cargos como legisladores, gobernadores y directivos del PRI (Romero, 2021). Sin embargo, lo relevante fue que las instituciones armadas no gozaron de autonomía política para disputar cargos públicos a nivel nacional, no tuvieron facultad de formular políticas públicas en áreas ajenas a la seguridad y guardaron obediencia a los presidentes.

Los términos de este pacto permanecieron inalterados durante la transición democrática debido a varios factores. En primer lugar, los oficiales de alto rango no enfrentaron el dilema de ceder o no el poder político —como en las dictaduras militares latinoamericanas—. En segundo lugar, la transición implicó que los propios gobiernos del PRI cedieran espacios de manera paulatina a la

oposición política, lo cual evitó que las fuerzas armadas adoptaran una postura intransigente en favor del partido oficial para que retuviera el poder.^[4] En tercer lugar, la democratización no estuvo acompañada de un fortalecimiento de las capacidades estatales para combatir la inseguridad y la violencia en el territorio nacional, como un sistema civil eficiente de seguridad y procuración de justicia. Por el contrario, los gobernantes han sostenido la idea de que el crimen, la corrupción policiaca y la violencia son problemas tan devastadores que sólo el Ejército y la Marina pueden enfrentarlos. Finalmente, un factor externo fue la proximidad con Estados Unidos, lo cual impuso a México la tarea de combatir a las organizaciones de narcotraficantes mediante el uso de las fuerzas armadas.

Desde 1940 se ha recurrido a los militares para tareas de seguridad pública, cuando el gobierno en turno les ordenó, por primera vez, erradicar cultivos de marihuana y amapola. Sin embargo, lo que marcó el inicio de la militarización fue la “Operación Cóndor” de 1976, un programa de cooperación entre México y Estados Unidos para combatir el tráfico de drogas. Lo relevante de este operativo es que, por primera vez, una acción de tal magnitud quedó bajo el mando de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), mientras que la autoridad civil, representada por la Procuraduría General de la República, quedó subordinada (Sánchez, 2020: 7). Durante los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas (1988-1994), el combate a los cárteles se declaró un asunto de seguridad nacional, en consonancia con el régimen prohibicionista de drogas promovido por Estados Unidos (Arzt, 2011: 54; Sánchez, 2020: 8).

En el contexto de la transición democrática, no se planteó la construcción de una nueva institucionalidad que garantizara el control civil de las fuerzas armadas. En primer lugar, no se consideró necesario que los titulares de las secretarías de Defensa y Marina fueran civiles. Además, la base normativa de las relaciones civiles-militares en México, establecida en la Constitución de 1917, aunque coherente con el modelo de una república democrática y un sistema de pesos y contrapesos, en la práctica casi nunca se tradujo en controles efectivos sobre las corporaciones castrenses. Por ejemplo, el artículo 93 de la Constitución dispone que los secretarios del Despacho deben informar al Congreso sobre la situación de sus respectivas áreas, y faculta a cualquiera de las cámaras para convocarlos con el objetivo de que informen sobre leyes o asuntos de su ramo o para que respondan a interpelaciones. No obstante, los

titulares de las secretarías de Defensa y Marina comparecieron por primera vez en la historia de México hasta 2001 (Benítez Manaut, 2008: 287).

En lo referente al ámbito judicial, la Constitución de 1917, en el artículo 13, estableció una norma para limitar la autonomía de las fuerzas armadas, donde señala que nadie puede ser juzgado por leyes privativas y tribunales especiales, que el fuero de guerra es aplicable sólo a faltas cometidas contra la disciplina militar, que por ningún motivo puede extenderse la jurisdicción militar a personas que no pertenezcan al Ejército y que se le debe informar a la autoridad civil sobre delitos cometidos por militares en contra de civiles. Sin embargo, en los hechos, el fuero militar ha servido de trinchera a las fuerzas armadas para asegurar su impunidad. El Código de Justicia Militar, creado en 1933, postuló en su artículo 57 que los crímenes del orden común cometidos por militares durante su servicio serán conocidos sólo por tribunales castrenses (DOF, 1933). Llama la atención que esta situación se mantuvo hasta 2012, cuando la Corte comenzó a incorporar en sus sentencias los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el alcance de la jurisdicción militar.

En este terreno se desarrolló la militarización de la seguridad pública en México durante los años noventa. El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) impulsó una ley que dio lugar a la creación de un Consejo Nacional de Seguridad, integrado por los secretarios de Gobernación, de Defensa y de Marina, así como por los 32 gobernadores de las entidades federativas (DOF, 1995). En respuesta, los partidos de oposición en el Congreso interpusieron la famosa “acción de inconstitucionalidad 1/96” para impugnar dicha ley. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia resolvió que las fuerzas armadas sí pueden participar en tareas de seguridad pública cuando el presidente de la República lo solicite (Centro Prodh, 2022: 27-28).

Por su parte, el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) contribuyó a la militarización al nombrar a un general en activo como titular de la PGR y al impulsar la Ley de Seguridad Nacional (2005), la cual ayudó a traslapar los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” y “seguridad pública” (Sánchez, 2020: 11-12). Aun así, en los primeros años del siglo XXI, la militarización de la seguridad pública no era generalizada: seguían funcionando policías civiles en los órdenes federal y local, y no se registraban elevados niveles de violencia.

Como es sabido, todo cambió con el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012). Su declaración de “guerra contra las drogas” implicó la presencia masiva de soldados y marinos en las calles, lo que resultó en la multiplicación de homicidios y violaciones a los derechos humanos.^[5] En esta etapa, la militarización se manifestó como centralización y control de la seguridad pública por parte de las fuerzas armadas en la mayor parte de las entidades federativas, a través de los llamados “operativos conjuntos”.

En el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) hubo continuidad en esta política. Durante su mandato, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) cabildeó con el poder ejecutivo y el legislativo una iniciativa de Ley de Seguridad Interior (2016) para incrementar sus facultades en seguridad pública. Aunque fue aprobada por el Congreso, la Suprema Corte de Justicia la declaró inconstitucional (Centro Prodh, 2022: 36).

Finalmente, durante la campaña presidencial de 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) prometió “regresar a los militares a sus cuarteles”. Incluso, en una entrevista dijo que, si por él fuera, “desaparecería al Ejército y lo convertiría en Guardia Nacional. Declararía que México es un país pacifista que no necesita Ejército” (*La Jornada*, 2019: 2). Sin embargo, un cable de WikiLeaks demuestra que, desde la campaña de 2006, AMLO garantizó a Estados Unidos darle más poder a los militares en operaciones antinarcóticos por medio de una reforma constitucional (Cable 06MEXICO505). A la luz de este hecho, y de los que analizaremos más adelante, podemos afirmar que desmilitarizar nunca estuvo en los planes de López Obrador.

LA MILITARIZACIÓN EN EL GOBIERNO POPULISTA DE LÓPEZ OBRADOR: UN MECANISMO DE LA REGRESIÓN DEMOCRÁTICA

El 17 de diciembre de 2018, a escasos días del inicio de su gobierno, Andrés Manuel López Obrador declaró en el Encuentro para la Construcción de la Paz y Seguridad que su estrategia de seguridad pública incluiría la creación de 266 coordinaciones territoriales. En cada una de ellas habría un mando único, ya sea del Ejército o de la Marina. Señaló que todos los funcionarios civiles tendrían que subordinarse a ese mando: los elementos de la todavía existente Policía Federal,^[6] el representante de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, los elementos del Centro Nacional de Inteligencia y los gobernadores. Enfatizó: “Nada de que mandan todos, porque, entonces, no sirve. Manda uno, mando

único, porque él va a tener el mando, todas las responsabilidades, todas y todas las facultades” (Gobierno de México, 2018). En otros términos, lo que el presidente ordenó fue la ocupación militar del territorio nacional.

El 10 de febrero de 2019, en el día de la Fuerza Aérea Mexicana, el presidente anunció que el antiguo aeropuerto militar de Santa Lucía se convertiría en un “aeropuerto civil”, pero sería administrado por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), la cual recibiría “la renta y todos los beneficios” para fortalecer sus finanzas (Gobierno de México, 2019). Casi dos años después, el 20 de diciembre de 2020, AMLO declaró que la construcción de tres tramos del Tren Maya, el aeropuerto de Santa Lucía (luego llamado Felipe Ángeles) y los aeropuertos de Tulum, Chetumal y Palenque serían gestionados por una empresa de las fuerzas armadas. El propósito sería destinar sus utilidades a financiar las pensiones y jubilaciones del personal del Ejército y la Marina. Según señaló, un beneficio adicional de esta decisión sería erradicar la posibilidad de que estas obras públicas sean privatizadas en el futuro (Gobierno de México, 2020).

Estos hechos ilustran la dinámica de las relaciones entre civiles y militares durante el gobierno de la llamada Cuarta Transformación. Existen numerosos ejemplos similares. En el *Inventario Nacional de lo Militarizado 2024* se documentó que, “entre 2006 y 2023, los tres niveles de gobierno han transferido funciones y presupuesto civiles a las fuerzas armadas en al menos 291 ocasiones”. De éstas, a nivel federal, el periodo de gobierno de López Obrador incluye 19 acuerdos que establecen la creación de empresas de participación estatal bajo control militar o que permiten a las fuerzas armadas participar en obras de infraestructura prioritarias; 51 acuerdos y convenios que transfieren funciones y presupuestos civiles; 2 reformas constitucionales y 12 legislativas (Programa de Política de Drogas, México Unido Contra la Delincuencia e Intersecta, 2024).

En México, se ha dado un proceso de militarización en el que el presidente democráticamente electo ha otorgado a las fuerzas armadas un número cada vez mayor de funciones, estructuras estatales y recursos públicos con el objetivo de implementar sus políticas prioritarias y mantener la gobernabilidad del país, sin necesidad de respetar los límites legales ni los controles democráticos, especialmente en términos de transparencia y la rendición de cuentas.

Por el volumen y la relevancia de las funciones asumidas por los militares a petición del ejecutivo, se puede afirmar que en México está vigente un nuevo pacto cívico-militar de corte autoritario. Sin embargo, esta vez ocurre en un régimen que fue concebido como democrático, liderado por un presidente populista empeñado en desinstitucionalizar la administración pública civil para ejercer un poder personal, que no cuenta con un partido hegemónico disciplinado ni con bases sociales organizadas que puedan representar un contrapeso político a la corporación militar.

Este nuevo pacto se caracteriza por su alto grado de incertidumbre, pues parece que el presidente confía en la lealtad tradicional de los militares y les ha otorgado prebendas como estrategia para conservar su apoyo. No obstante, el poder acumulado por los altos mandos ya les permite cabildear e incluso condicionar su respaldo al gobierno. Nos encontramos en una pendiente resbaladiza, sin contrapesos políticos ni límites institucionales que obliguen a los militares a respetar la supremacía civil.

La tarea que quedó pendiente durante la transición a la democracia, es decir, la construcción de mecanismos institucionales para el control civil de las fuerzas armadas, está ahora más lejos que nunca. En ese contexto, me propongo analizar este nuevo pacto cívico-militar y sus efectos regresivos para la democracia a partir de dos ejes: 1) la paulatina disminución de la autoridad civil frente al poder militar y 2) el debilitamiento de los controles institucionales sobre las actividades militares.

Veamos los compromisos asumidos por las fuerzas armadas en el nuevo pacto autoritario, en beneficio del gobierno de la Cuarta Transformación (4T). En primer lugar, los militares se encargaron de implementar la parte medular del programa de gobierno. Asumieron la construcción y administración de las obras públicas insignia del gobierno, como el Tren Maya y el Aeropuerto Felipe Ángeles (AIFA). Además, la Secretaría de Marina (Semar) controla la seguridad de la refinería de Dos Bocas. También se encargaron de implementar el programa social Sembrando Vida, recibieron becarios del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, así como la construcción y control de los Bancos del Bienestar, donde se dispersa una parte significativa de las transferencias monetarias destinadas a los programas de apoyo para grupos vulnerables, como adultos mayores y personas con discapacidad. Asimismo, aportaron sus instalaciones y personal para conformar la Guardia Nacional, que constituye la base de la estrategia de seguridad pública del gobierno de la 4T.

En segundo lugar, el papel de las fuerzas armadas fue crucial para garantizar la gobernabilidad del país frente a sucesos contingentes que amenazaban a la población. Por ejemplo, controlaron la crisis del robo y desabasto de gasolinas en 2019; lideraron la reconversión hospitalaria durante la pandemia de Covid-19 y se encargaron del resguardo y distribución de vacunas. Además, asumieron la labor de controlar el flujo migratorio proveniente de Centroamérica, lo que permitió al gobierno mexicano enfrentar los amagos del presidente estadounidense Donald Trump, quien amenazaba con imponer aranceles. A esto se suma su labor tradicional de proteger a la población ante desastres naturales.

En tercer lugar, el Ejército y la Marina tomaron el control de actividades estratégicas para la operación económica cotidiana del Estado. En todo el territorio nacional, distribuyen gas y gasolinas, vigilan las principales carreteras, administran aduanas y puertos, protegen instalaciones eléctricas y petroleras, gestionan el sistema aeroportuario del país y supervisan el espacio aéreo.

Este empleo de las fuerzas armadas permite al titular del ejecutivo mantener la estabilidad y cumplir con sus políticas públicas prioritarias, de manera que evita las mediaciones burocráticas y los controles institucionales que serían necesarios si estas tareas se encargaran a funcionarios civiles. También, por supuesto, elude el cumplimiento de la Constitución y las leyes. A López Obrador le preocupaba profundamente su legado, llevaba prisa y no quería dejar obras públicas inconclusas por el temor de que un futuro mandatario las echara abajo, como él lo hizo con el fallido aeropuerto de Texcoco. Además, realizar sus políticas prioritarias con rapidez le permitió mantener elevados niveles de popularidad, lo cual se entrelazaba con la alta popularidad de las fuerzas armadas, mientras su partido capitalizaba los beneficios electorales.

En cuanto al uso de los militares para sortear la legalidad y los controles institucionales, destaca la expedición del “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública” (DOF, 2020). Mediante este Acuerdo, se habilitó al Ejército y la Marina para ejercer las facultades que el Congreso le había conferido a la Guardia Nacional (GN) a través de una ley reglamentaria. La GN fue creada mediante una reforma constitucional en marzo de 2019 y se diseñó como una corporación policial compuesta por elementos militares y civiles, quienes inicialmente estarían bajo

el mando civil de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). Sin embargo, el gobierno estimó que consolidar esta nueva corporación tomaría cinco años, por lo que el presidente decidió que soldados y marinos asumieran directamente sus funciones. La reforma constitucional permitió, en su artículo quinto transitorio, la participación de los militares en tareas de seguridad pública, pero de manera “extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”.

El Acuerdo expedido en 2020 rompió la legalidad en dos aspectos. En primer lugar, el presidente no justificó los casos extraordinarios que requerían la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. Tampoco estableció mecanismos para la fiscalización de sus actividades. Mucho menos ordenó la subordinación y la complementariedad de los militares hacia las autoridades civiles. En realidad, no hubo intención por parte del gobierno federal de que la Guardia Nacional funcionara como una agencia de policía subordinada a la autoridad civil.^[7]

En segundo lugar, la ilegalidad radica en que las fuerzas armadas asumieron funciones extremadamente delicadas, como investigar delitos, intervenir comunicaciones, realizar labores de inteligencia, decomisar bienes y tomar el control de las fuerzas policiales locales en estados y municipios (Cámara de Diputados, LGN, 2019: cap. III). Una nueva modificación al artículo quinto transitorio de la reforma constitucional, impulsada por el PRI en la Cámara de Diputados y aprobada el 13 de octubre de 2022, extendió hasta 2028 la participación directa del Ejército y la Marina en labores de seguridad pública. Los esfuerzos del presidente por militarizar de manera definitiva la seguridad pública culminaron cuando el Congreso, dominado por una mayoría calificada inconstitucional compuesta por Morena, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), aprobó en septiembre de 2024 una reforma constitucional que transfiere el mando operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena).

Otro ejemplo es el Acuerdo que declara de “interés público y seguridad nacional” la realización de proyectos y obras a cargo del gobierno federal relacionadas con infraestructura de comunicaciones, telecomunicaciones, aduanas, puertos, aeropuertos, vías férreas, ferrocarriles, energía, agua, salud, turismo y otros sectores (DOF, 2021). Este decreto buscaba acelerar la construcción de las obras públicas emblemáticas del presidente López Obrador

por medio de las fuerzas armadas, especialmente el Tren Maya. Permitió reducir los plazos de trámites y permisos gestionados por órganos administrativos civiles; desactivar los amparos que podrían suspender las obras y evitar transparentar contratos y el gasto público ejercido, todo “por razones de seguridad nacional”.^[8]

Ahora analicemos los beneficios que reciben los militares a cambio de los servicios que prestan al gobierno. En primer lugar, destaca el incremento exponencial de sus recursos, reflejado en presupuestos programados, sobreejercicios y fideicomisos. Un informe de septiembre de 2024, elaborado por la organización México Unido Contra la Delincuencia (MUCD, 2024), revela que entre 2019 y 2022 las fuerzas armadas recibieron más de 67 mil millones de pesos en transferencias federales para cumplir funciones de origen civil, y más de 1,600 millones en transferencias locales. Esto contrasta con los 5,500 millones de pesos en transferencias federales y los 6,300 millones en transferencias locales que recibieron durante el periodo 2007-2018.

En 2019, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) tuvo un presupuesto programado de 115,301 millones de pesos, que aumentó a 247,551 millones en 2024, lo que representa un crecimiento de más de 100%. Por su parte, la Secretaría de Marina (Semar) pasó de un presupuesto de 39,492 millones de pesos en 2019 a 68,596 millones en 2024, un aumento de 73%. La Guardia Nacional, creada en 2020, tuvo un presupuesto inicial de 4,543 millones de pesos, que ascendió a 67,526 millones en 2024; es decir, tuvo un incremento de más de 1,300%. Estas cifras no incluyen los sobreejercicios que cada año suman decenas de millones de pesos. Además, deben considerarse los recursos del Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar, que en 2023 contaba con un fondo de 28,525 millones de pesos, así como las asignaciones para obras públicas (MUCD, 2024: 20).

Las fuerzas armadas también han recibido del gobierno federal la oportunidad de participar en negocios. Tras los anuncios de 2019 y 2020, en los que indicó que las utilidades del AIFA y el Tren Maya serían destinadas al Ejército y la Marina, el presidente anunció la creación de una empresa paraestatal militar llamada Olmeca-Maya-Mexica. Esta empresa gestionaría el AIFA, los aeropuertos de Tulum, Chetumal y Palenque, así como los 1,500 kilómetros de vía férrea del Tren Maya (*Infobae*, 2022). Posteriormente, correos filtrados por el *hackeo* a los servidores de la Sedena revelaron que Olmeca-Maya-Mexica añadió a su cartera una unidad de negocio llamada Servicios

Turísticos Itzamná, encargada de construir y administrar hoteles, parques ecológicos nacionales, un museo subacuático y una línea aérea (*Expansión*, 2022).

En 2023, se dio a conocer que la aerolínea estatal Mexicana de Aviación será administrada por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), luego de que el gobierno federal adquiriera la marca (*El País*, 2023). A nivel personal, los altos mandos también han obtenido beneficios al amparo del poder público; por ejemplo, se ha documentado que el secretario de la Defensa ha adquirido bienes inmuebles a precios preferenciales mediante empresas que obtienen contratos con la Sedena (Ayala y Olmos, 2023).

El tercer beneficio que reciben las corporaciones castrenses es la posibilidad de mantener sus actividades en la opacidad. Si bien esto no se originó en el gobierno de López Obrador, sí adquirió una nueva dimensión debido a la cantidad de funciones que los militares actualmente desempeñan. Ya se mencionó el Acuerdo que permitió al ejecutivo declarar las obras públicas del gobierno como asuntos de “seguridad nacional”, lo que facilitó que el Ejército y la Marina eludieran solicitudes de transparencia. Javier Treviño Rangel (2019) ha señalado tres asuntos significativos que la Sedena oculta. El primero se refiere a los reportes de uso de la fuerza o informes policiales homologados, documentos en los cuales los soldados registran el número de personas muertas, heridas o detenidas en enfrentamientos con criminales. El segundo es la estadística de policías municipales, estatales y federales heridos, detenidos o muertos en enfrentamientos con el Ejército. El tercero es la cifra total de personas muertas por el Ejército en operaciones contra el crimen organizado, dato que dejó de publicarse en abril de 2014.^[9] A esto se suma la imposibilidad de corroborar, mediante solicitudes de transparencia, las afirmaciones que el presidente López Obrador hace en sus conferencias mañaneras en materia de seguridad.^[10]

Un cuarto beneficio que han recibido el Ejército y la Marina por su apoyo al gobierno de López Obrador es la impunidad para sus elementos cuando cometen delitos. Como hemos visto, esta situación no comenzó en 2018, sino que se remonta al siglo pasado. Sin embargo, en el actual periodo gubernamental, han ocurrido eventos que amplían el alcance de la impunidad militar. La reforma que devolvió el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Sedena agregó un párrafo al artículo 57 de la Ley de la Guardia Nacional en el que establece que el personal castrense asignado a esta

corporación policial estará sujeto a la jurisdicción militar (DOF, 2022). Esto implica que los uniformados continúan protegidos por el fuero, incluso cuando cometen delitos contra civiles.

Un hecho que ilustra el alcance de la impunidad militar y la claudicación de la autoridad civil se dio a conocer en mayo de 2023, cuando la prensa internacional reveló que el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas, fue espiado por el Ejército mediante el *software* Pegasus mientras investigaba violaciones a los derechos humanos cometidos por militares (Kitroeff y Bergman, 2023). Ante este hecho, López Obrador se limitó a pedirle a Encinas “que no le diera importancia”.

Es importante reflexionar sobre el pacto cívico-militar del gobierno de López Obrador con las fuerzas armadas y por qué constituye uno de los mecanismos que impulsan la regresión democrática en México. La primera razón es que se ha anulado la posibilidad de construir mecanismos institucionales para el control democrático-civil de las fuerzas armadas, al menos a largo plazo. La segunda, más grave aún, es que el ejercicio del poder público se ha vuelto cada vez más autoritario.

El presidente recurrió a los militares porque considera a la administración pública civil como “un elefante reumático”: le frustran los trámites, la burocracia, los procedimientos legales, los amparos que detienen sus proyectos y los requisitos impuestos por los órganos independientes de regulación. Su urgencia por consumir su obra de gobierno radica en su deseo de dejar un legado histórico de “transformación”. Sin embargo, para lograrlo, percibe al Estado, como maquinaria administrativa regida por el derecho, como un obstáculo.

Por ello, implementó un doble movimiento: eliminó instituciones civiles, como la Policía Federal en 2019, y redujo las atribuciones de secretarías clave del Estado, como Seguridad Ciudadana, Comunicaciones y Transportes y Gobernación. Al mismo tiempo, otorgó poder y recursos públicos a las fuerzas armadas. Probablemente porque éstas operan bajo principios de verticalidad, obediencia y disciplina, que él interpretó como ingredientes de la eficiencia.

Sin embargo, el costo democrático ha sido muy alto: la violación sistemática de la Constitución y las leyes (el Estado de derecho), el cierre del acceso a la información sobre las actividades de los militares (la transparencia) y la eliminación de los mecanismos de rendición de cuentas (protegidos por el fuero militar). Hemos llegado al punto en que el único argumento a favor del respeto

de las fuerzas armadas al régimen civil es la lealtad que soldados y marinos tienen hacia su comandante en jefe, el presidente de la República. Este es un recurso subjetivo, que quizá forme parte de su identidad corporativa, pero de ninguna manera constituye un mecanismo de control democrático.

La democracia mexicana ha mostrado una limitada resiliencia frente a la militarización. Esto se aprecia en la incapacidad del poder legislativo para exigir rendición de cuentas a los militares, quienes cuentan con el respaldo de los grupos parlamentarios aliados al gobierno (Morena, PT, PVEM) y de la oposición (PRI). Por ejemplo, el 5 de octubre de 2022, la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados convocó a reunión al secretario de la Defensa Nacional (Sedena), general Luis Crescencio Sandoval, para que explicara el *hackeo* masivo a dicha Secretaría. La reunión estaba programada para el 18 de octubre, sin embargo, el secretario respondió inicialmente a los diputados que debían acudir a sus oficinas si querían hablar con él. Posteriormente, pospuso la reunión y, finalmente, la canceló con el pretexto de haber recibido una carta irrespetuosa de un diputado de la oposición (*El Universal*, 2022; *El Financiero*, 2022). A este menosprecio de los altos mandos militares hacia los legisladores se suma la revelación de que la Sedena elaboró la iniciativa de reformas legales que le permitieron tener el mando operativo y administrativo de la Guardia Nacional, misma que fue aprobada sin modificaciones por la mayoría de Morena en el Congreso.

La escasa resiliencia de la democracia mexicana frente a la militarización también se ha expresado en la actuación de la Suprema Corte de Justicia, institución que ha sido criticada por actuar cautelosamente para no entrar en conflicto con el poder ejecutivo. Haydeé Gómez y Regina Isabel Medina (2021) demuestran en un artículo que la Suprema Corte tardó un tiempo inusualmente largo en resolver las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad presentadas entre 2018 y 2021 sobre aspectos referentes a las fuerzas armadas. En abril de 2023 la institución probó su independencia: resolvió, con 8 votos a favor y 3 en contra, que la reforma legal que transfería el mando operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Sedena era inconstitucional. En mayo del mismo año, también declaró inválido el Acuerdo del ejecutivo de 2021 en el que se consideraba de “interés público y seguridad nacional” la realización de diversos proyectos y obras públicas, al contravenir las disposiciones de transparencia establecidas en la Constitución (SCJN, 2023). No obstante, el mismo día en que la Corte dio a conocer este fallo, el ejecutivo

emitió un nuevo decreto en el que declaró prioritarias todas sus obras públicas —y todas quedaron bajo control militar— como asunto de “seguridad nacional” (DOF, 2023).

La resiliencia del poder judicial frente a la militarización y las medidas autoritarias del ejecutivo se ha visto dificultada en un contexto de intensas presiones políticas de López Obrador hacia los jueces, una aprobación popular mayor a 60% respecto a las labores que hacen los militares (Zizumbo y Martínez, 2021) y manifestaciones sociales sin precedentes en apoyo a soldados y marinos en varios estados de la República (*El Financiero*, 2023).

En México, el poder civil se encuentra en remisión frente al poder militar. No queda claro a dónde podrá llegar este proceso, pero al menos, para López Obrador, un objetivo a largo plazo está garantizado: sus obras públicas emblemáticas difícilmente serán revertidas. Desde su perspectiva, mientras estén bajo el control de los militares, ninguna de estas obras podrá ser privatizada o destinada a fines distintos de los cuales las concibió. Esto significa dejar fuera del control democrático el uso de los bienes públicos de la nación, porque, a los militares, es fácil darles poder, pero es muy difícil quitárselo.

CONCLUSIONES

En este trabajo se ha argumentado que la militarización promovida durante la presidencia de López Obrador es una de las vías principales que impulsa el proceso de regresión democrática en México. El gobierno ha recurrido, por supuesto, a otras estrategias: polarización, destrucción de instituciones, desbalance entre los poderes del Estado a favor del poder ejecutivo e intentos de control del sistema electoral. Sin embargo, la militarización tiene una relevancia particular, ya que, a largo plazo, dificultará la tarea de restablecer la calidad democrática de nuestro régimen político. Este proceso está reduciendo la autonomía de las autoridades civiles para tomar decisiones, y cada vez es más evidente que los militares se están politizando al convertirse en intermediarios de la operación cotidiana del Estado.

El problema con la entrega gradual de funciones, facultades y recursos a las fuerzas armadas radica en que no existe un mecanismo para someter su actuación a los controles democráticos que rigen para los gobernantes civiles, lo que amplía las oportunidades para violar los derechos fundamentales. Es

cierto que este proceso tiene décadas de desarrollo: atravesó la etapa final del viejo régimen autoritario, la transición democrática y el periodo postransición. Durante este tiempo, pasamos de la militarización de la lucha contra el tráfico de drogas a la militarización de la seguridad pública, impulsada por la falta de capacidades institucionales de los gobiernos civiles para enfrentar el crimen, la inseguridad y la violencia.

Sin embargo, con el gobierno de López Obrador, la militarización dio un salto cualitativo: múltiples áreas de política pública han quedado bajo el control militar y hay primeros indicios de partidización de las fuerzas armadas. El presidente encomendó a los militares la ejecución de sus políticas prioritarias con la idea de evadir las mediaciones burocráticas y los controles institucionales que los procedimientos administrativos normales exigen. Pero esta estrategia ha resultado ser una trampa. A cambio de sus servicios, los militares han adquirido un poder económico y político inusitado. Puede decirse que ni siquiera en el viejo régimen autoritario gozaron del poder que tienen ahora. Este poder, aunque los expone a un mayor escrutinio público y a la crítica, no los llevará a renunciar a los beneficios que les proporciona.

En el largo plazo, la inteligencia colectiva en nuestro país deberá pensar en un programa de desmilitarización de la vida pública, si es que queremos permanecer en una democracia donde subsistan las libertades públicas.

REFERENCIAS

- Arana, Daira, y Lani Anaya (2020). “De la militarización al militarismo” [en línea]. *Nexos*, 16 de noviembre. Disponible en <https://seguridad.nexos.com.mx/de-la-militarizacion-al-militarismo/#_ftnref4> (consulta: 10 de septiembre de 2022).
- Arzt, Sigrid (2011). *Democracia, Seguridad y Militares en México*. Tesis de doctorado en Relaciones Internacionales. Coral Gables: University of Miami.
- Ayala, Verónica, y Raúl Olmos. (2023). “El departamento de lujo del general Luis Crescencio Sandoval” [en línea]. *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI)*. Disponible en <<https://contralacorrupcion.mx/el-departamento-de-lujo-del-general-luis-crescencio-sandoval/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

- Benítez Manaut, Raúl (2008). “México: las relaciones civiles-militares ante la encrucijada democrática en la primera década del siglo xxi”. En *La administración de la defensa en América Latina, Vol. II, Análisis Nacionales*, editado por Isidro Sepúlveda y Sonia Alda, 253-292. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Bermeo, Nancy (2016). “On Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy* 1 (27): 5-19.
- Bobbio, Norberto (2008). *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- 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.
- Bruneau, Thomas, y Richard Goetze Jr. (2006). “Ministries of Defense and Democratic Control”. En *Who Guards the Guardians and How Democratic Civil-Military Relations*, editado por Thomas C. Bruneau y Scott D. Tollefson, 71-98. Austin: University of Texas Press.
- Cable 06MEXICO505. Disponible en https://search.wikileaks.org/plusd/cables/06MEXICO505_a.html (consulta: 25 de noviembre de 2022).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019). *Ley de la Guardia Nacional* (LGN) (2019). Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN.pdf> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Cassani, Andrea, y Luca Tomini (2018). “Reversing regimes and concepts: from democratization to autocratization”. *European Political Science* 19: 272-287.
- Causa en Común (2023). *Información oficial sobre seguridad: Análisis de las conferencias de prensa matutinas. No hay, no quieren o no entienden* [en línea]. Disponible en http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2021/09/2021.08.30_NOHAY_NOQUIEREN_NOENTIENDE_N_.pdf (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Centro Prodh (2022). *Poder Militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*. Ciudad de México: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C.
- Diamint, Rut (2018). “¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina”. *Nueva Sociedad* 278: 24-35.

- Diamint, Rut (2021). “Remilitarización en América Latina”. En *Militares y gobernabilidad, ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, editado por Wolf Grabendorff, 333-352. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (1933). “Código de Justicia Militar”, 31 de agosto.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (1995). “Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, 11 de diciembre.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2020). “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública”, 11 de mayo.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (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.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2022). “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública”, 9 de septiembre.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2023). “Decreto por el que la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya como del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, así como los aeropuertos que se indican, son de seguridad nacional y de interés público”, 18 de mayo.
- Díez, Jordi (2008). “Legislative Oversight of the Armed Forces in Mexico”. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* (24) 1: 113-145.
- Donnithorne, Jeffrey W. (2013). *Culture Wars: Air Force Culture and Civil-Military Relations*. Montgomery: Air University Press.

- El Financiero* (2022). “Luis Crescencio Sandoval canceló reunión con diputados por grosería de MC: Adán Augusto” [en línea], 17 de octubre. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/10/17/luis-crescencio-sandoval-cancelo-reunion-con-diputados-por-groseria-de-mc-adan-augusto/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- El Financiero* (2023). “Marchas a favor de soldados en México: ‘Al Ejército no se le toca’, exigen familiares” [en línea], 12 de marzo. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2023/03/12/marchas-en-mexico-a-favor-del-ejercito-familiares-exigen-trato-justo-a-amlo/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- El País* (2023). “El Gobierno de López Obrador concreta la compra de la marca Mexicana por 815 millones de pesos” [en línea], 10 de agosto. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2023-08-10/el-gobierno-de-lopez-obrador-concreta-la-venta-de-la-marca-mexicana-por-815-millones-de-pesos.html>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- El Universal* (2022). “Titular de Sedena pospone reunión con diputados para hablar sobre hackeo a dependencia” [en línea], 15 de octubre. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/titular-de-sedena-pospone-hasta-nuevo-aviso-reunion-con-diputados-para-hablar-sobre-hackeo/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2011). “Homicidios en México 2008-2009. La muerte tiene permiso” [en línea]. *Nexos*, 1 enero. Disponible en <<https://www.nexos.com.mx/?p=14089>> (consulta: 5 de octubre de 2022).
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2013). “Paisaje antes de la batalla. Notas sobre el contexto de la guerra contra las drogas en México”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* LVIII (218): 73-104.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2021). “No es pueblo” [en línea]. *Nexos*, 1 de enero. Disponible en <<https://www.nexos.com.mx/?p=52081>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Expansión* (2022). “#GuacamayaLeaks: Sedena transformará al Grupo Aeroportuario en empresa turística” [en línea], 3 de octubre. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/mexico/2022/10/03/sedena-transformara-al-grupo-aeroportuario-en-una-mega-empresa-de-turismo>> (consulta: 3 de octubre de 2022).

Fitch, Samuel (1998). *The Armed Forces and Democracy in Latin America*.

Baltimore: John Hopkins University Press.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (GPCD) (2018). 20 de noviembre, No. 5159-II.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (GPCD) (2024). 5 de febrero, No. 6457-3.

Garza Onofre, Juan Jesús; Sergio López Ayllón; Javier Martín Reyes; María Marván Laborde; Pedro Salazar Ugarte; y Guadalupe Salmorán Villar (2024). *Érase un país verde olivo. Militarización y legalidad en México*. Ciudad de México: Grano de Sal.

Giraldo, Jeanne Kinney (2006). "Legislatures and National Defense: Global Comparisons". En *Who Guards the Guardians and How Democratic Civil-Military Relations*, editado por Thomas C. Bruneau y Scott D. Tollefson: 34-70. Austin: University of Texas Press.

Gobierno de México (2018). "Encuentro para Construcción de Paz y Seguridad" [en línea]. Versión estenográfica, 17 de diciembre. Disponible en <<https://www.gob.mx/presidencia/galerias/encuentro-nacional-para-construccion-de-paz-y-seguridad>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Gobierno de México (2019). "Confirma presidente creación de sistema aeroportuario; Sedena administrará aeropuerto de Santa Lucía. Versión estenográfica" [en línea], 10 de febrero. Disponible en <<https://lopezobrador.org.mx/2019/02/10/confirma-presidente-creacion-de-sistema-aeroportuario-sedena-administrara-aeropuerto-de-santa-lucia/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Gobierno de México (2020). "Firma de convenio. Programa Regional de Ordenamiento Territorial. Acto encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador desde Tinum, Yucatán" [en línea], 20 de diciembre. Disponible en <<https://www.gob.mx/amlo/prensa/presidente-encabeza-firma-de-convenio-para-el-ordenamiento-territorial-en-el-sur-sureste-del-pais>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Gómez, Haydeé, y Regina Isabel Medina (2021). "Los (des)tiempos de la Suprema Corte frente a la militarización" [en línea]. *Nexos*, 5 de julio. Disponible en <<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/los-destiempo-de-la-suprema-corte-frente-a-la-militarizacion/>> (consultado el 20 de octubre de 2022).

- González, Roberto J.; Hugh Gusterson; y Gustaaf Houtman (2019). *Militarization. A reader*. Durham: Duke University Press.
- Grabendorff, Wolf (2021). “¿Un nuevo papel para los militares? Una introducción a las relaciones cívico-militares en América Latina”. En *Militares y gobernabilidad, ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, editado por Wolf Grabendorff, XIX-XXXV. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Haggard, Stephen, y Robert Kaufman (2021). *Backsliding. Democratic Regress in Contemporary World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Infobae (2022). “Olmeca Maya-Mexica: AMLO confirmó nueva empresa militar para construir dos aeropuertos” [en línea]. *Infobae*. Disponible en <<https://www.infobae.com/america/mexico/2022/02/11/olmeca-maya-mexica-amlo-confirio-nueva-empresa-militar-para-construir-dos-aeropuertos/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Kitroeff, Natalie, y Ronen Bergman (2023). “El espionaje en México cobra una nueva víctima: un aliado del presidente” [en línea]. *The New York Times*, 22 de mayo. Disponible en <<https://www.nytimes.com/es/2023/05/22/espanol/alejandro-encinas-pegasus-espionaje.html>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- La Jornada* (2019). “El pueblo está muy contento con el cambio: AMLO” [en línea], 1 de julio. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/2019/07/01/politica/002n1pol>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Lowy, Michael, y Eder Sader (1985). “The Militarization of the State in Latin America”. *Latin America Perspectives* 47 (12): 7-40.
- Lührmann, Anna, y Staffan I. Lindberg (2019). “Una tercera ola de autocratización está aquí. ¿Qué hay de nuevo en ella?”. *Configuraciones* 48-49: 45-66.
- Merkel, Wolfgang, y Anna Lührmann (2021). “Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges”. *Democratization* 28 (5): 869-884.
- México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) (2022). *El negocio de la militarización en México. Opacidad, poder y dinero, México* [en línea]. Disponible en <<https://www.mucd.org.mx/wp->

[content/uploads/2022/09/El-negocio-de-la-militarizacion-version-web.pdf](#)> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) (2024). *El negocio de la militarización: Opacidad, poder y dinero* [en línea]. Disponible en <<https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2024/02/Negocio2.0.pdf>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Moloeznick, Marcos Pablo, y María Eugenia Suárez de Garay (2012). “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”. *Frontera Norte* 24 (48): 121-144.

O'Donnell, Guillermo (1998). “Accountability horizontal”. *Estudios Políticos* 19: 9-46.

Programa de Política de Drogas, México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) e Intersecta (2024). *Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México* [en línea]. Disponible en <<https://politicadedrogas.org/site/proyecto/id/38.html>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Przeworski, Adam (2019). *Crises of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Reina, Elena (2022). “Cinco agresores muertos por cada herido: la letalidad del Ejército en el Gobierno de López Obrador” [en línea]. *El País*, 20 de octubre. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2022-10-20/cinco-agresores-muertos-por-cada-herido-la-letalidad-del-ejercito-en-el-gobierno-de-lopez-obrador.html>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Ríos Figueroa, Julio (2019). *Democracia y militarismo en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Rojas, Rafael (2022). “La remilitarización de América Latina”. *La Razón*, 17 de septiembre, p. 4.

Romero, Jorge Javier (2021). “Los militares nunca se fueron” [en línea]. *Nexos*, 1 de enero. Disponible en <<https://www.nexos.com.mx/?p=52073>> (consulta: 6 de octubre de 2022).

Sánchez, Lisa (2020). *La militarización de la seguridad pública en México*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

Sartori, Giovanni (2007). *Teoría de la democracia, tomo I, El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.

- Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Ciudad de México: Cuadernos de Transparencia IFAI.
- Schmitter, Philippe, y Terry Lynn Karl (1996). “Qué es... y qué no es la democracia”. En *El resurgimiento global de la democracia*, compilado por Larry Diamond y Marc Plattner, 37-49. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Schofield, Julian (2007). *Militarization and War*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2023). “SCJN invalida el Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal emitió una declaratoria de interés público y seguridad nacional respecto de diversos proyectos y obras” [en línea]. *Comunicado de prensa No. 173/2023*, 18 de mayo. Disponible en <<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7359>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Serrano, Mónica (1995). “The Armed Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico”. *Journal of Latin American Studies* 27 (2): 423-448.
- Suárez-Iñiguez, Enrique (2012). “Teoría de la democracia. Una propuesta integradora”. *Estudios Políticos* 25: 11-23.
- Treviño Rangel, Javier (2019). “El Ejército y su guerra: rendición de cuentas y cuentos” [en línea]. *Nexos*, 28 de marzo de 2019. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/el-ejercito-y-su-guerra-rendicion-de-cuentas-y-cuentos/>> (consultado: 7 de octubre de 2022).
- Varieties of Democracy Institute (v-dem) (2022). *Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022*. Gotemburgo: University of Gothenburg.
- Varieties of Democracy Institute (v-dem Institute) (2023). *Defiance in the Face of Autocratization. Democracy Report 2023*. Gotemburgo: University of Gothenburg.
- Yilmaz, Ihsan, y Raja M. Ali Saleem (2021). “Military and Populism: An Introduction”. *European Center for Populism Studies*, 26 de abril [en línea]. Disponible en <<https://www.populismstudies.org/military-and-populism-an-introduction/>> (consultado: 6 de mayo de 2021).
- Yin, Robert (2018). *Case Study Research and Applications. Design and Methods*. Londres: SAGE Publications.
- Zizumbo-Colunga, Daniel, y Benjamín Martínez Velasco (2021). *Militarización en tiempos de pandemia: Una exploración de las experiencias, percepciones y*

preferencias de la ciudadanía. Ciudad de México: Programa de Política de Drogas, CIDE.

[Notas]

- [1] La militarización se ha definido como un proceso de socialización de las personas en los valores militares, (González *et al.*, 2019). También se ha usado en el sentido de “politización de las fuerzas armadas”, es decir, la conversión de los militares en partido político y respaldo de los gobernantes para asegurar su permanencia en el poder (Diamint, 2021: 341). Ha sido común definir la militarización en relación con la seguridad pública. En este sentido, significa que las fuerzas armadas asumen la función de policías, ocupan las agencias civiles de seguridad pública, de manera que tales agencias empiezan a funcionar con la lógica de una institución militar (Arana y Anaya, 2020; Sánchez, 2020).
- [2] Esta es una definición propia, inspirada en Lowy y Sader (1985: 8-9) y Schofield (2007: cap. 2).
- [3] Se refería a no competir como corporación mediante el uso de las armas; sin embargo, no excluía la posibilidad de contender. En las elecciones de 1940 y 1952 dos militares, Juan Andrew Almazán y Miguel Henríquez Guzmán, se postularon respectivamente a la presidencia, pero lo hicieron siguiendo las reglas del régimen político.
- [4] Incluso, las fuerzas armadas se comprometieron públicamente a respetar los resultados electorales que fueran adversos al PRI (Arzt, 2011: 54).
- [5] Moloeznick y Suárez de Garay (2012), así como Escalante (2013), analizan en sus respectivos trabajos las implicaciones y resultados de esta política de seguridad.
- [6] La Policía Federal desapareció en mayo de 2020.
- [7] La iniciativa original de reforma constitucional sobre la Guardia Nacional, presentada el 20 de noviembre de 2018 en la Cámara de Diputados (GPCD, 2018), no establecía con claridad su carácter civil ni su adscripción a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Esto fue una modificación impulsada por los partidos de oposición en la Cámara de Senadores. Posteriormente, el 9 de septiembre de 2022, se publicó un decreto de reforma a diversas leyes reglamentarias que desconocieron lo establecido hasta entonces en la Constitución, pues determinó que el mando operativo y administrativo de la Guardia Nacional pasaría a la Sedena (DOF, 2022). En abril de 2023, estas reformas fueron declaradas inconstitucionales por parte de la Suprema Corte. Sin embargo, el presidente persistió en su intento y el 5 de febrero de 2024 reenvió al Congreso la iniciativa de reforma (GPCM, 2024).
- [8] Declarar como un asunto de “seguridad nacional” la construcción de obras públicas por parte de las Fuerzas Armadas es una conducta sistemática. El Comité de Transparencia de la Sedena resolvió, en 2021, que, de las 273 solicitudes de acceso a la información

presentadas a dicha Secretaría, 213 respuestas fueran reservadas, el resto se declaró inexistente (MUCD, 2022: 19).

- [9] La opacidad sobre este dato se vio momentáneamente frustrada por el *hackeo* a los servidores de la Sedena, pues pudo saberse que en los primeros cuatro años del gobierno de López Obrador los militares mataron a 739 presuntos agresores e hirieron a 155 (Reina, 2022).
- [10] La organización Causa en Común presentó 2,219 solicitudes de información a la Sedena, Semar, Segob, SSPC, Guardia Nacional y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de corroborar afirmaciones del presidente sobre seguridad. Sin embargo, en 29% de los casos, las instituciones evadieron las solicitudes; sólo entregaron información parcial para 17% de éstos (Causa en Común, 2023).

La CNDH a partir de la llegada de AMLO

Un reflejo de la crisis

José Galindo

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

Los grandes medios de comunicación en México han puesto un énfasis particular en las noticias relacionadas con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Desde la elección de Rosario Piedra Ibarra como presidenta de la Comisión en 2019, los movimientos internos del organismo han estado bajo constante escrutinio.

¿Qué motiva esta atención mediática en un contexto de crisis democrática y nueva alternancia política? Uno de los factores que podría explicar el enfoque actual en la CNDH es, precisamente, la crisis democrática que caracteriza esta década. Sin embargo, antes de buscar posibles respuestas, resulta pertinente reflexionar sobre la gestión de Piedra Ibarra entre 2019 y 2024, en comparación con las administraciones anteriores de este organismo, en términos de la democracia liberal y los orígenes de la Comisión. Ése es el objetivo principal de este capítulo.

Desde la tercera parte del siglo XX, el sistema político mexicano ha experimentado importantes cambios en paralelo con los procesos mundiales. El concepto de democracia y otros han sido repensados con profundidad, con base en los agravios, guerras, revoluciones y autoritarismos de la segunda posguerra. En este contexto, México atravesó dinámicas de inestabilidad política, producto de diversas circunstancias que mantenían volátil la relación entre los ciudadanos y el Estado.

En respuesta, el gobierno inició un cambio paulatino hacia la renovación democrática impulsado por las exigencias de la globalización y el neoliberalismo. Cabe destacar la influencia y la presión internacional que promovieron cambios orientados a la democracia, como la institucionalización de los derechos humanos.

Sin embargo, después de la transición democrática en México durante la década de 1990, se observa que la CNDH ha adoptado dinámicas que, de manera

paulatina, han erosionado la institución. Existen indicios de una cercanía entre el Estado y la CNDH que podrían contradecir los nuevos elementos democráticos de la llamada “tercera ola”.

El análisis de la gestión de la CNDH en los últimos años, particularmente a partir de 2019 y en el contexto del sexenio presidencial de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), ofrece una oportunidad para examinar las dinámicas de resiliencia o erosión de la democracia desde la perspectiva de la subversión institucional.

LA CNDH Y EL NUEVO PARADIGMA LIBERAL EN MÉXICO

A lo largo de la historia contemporánea del mundo occidental, se han enfrentado numerosos retos. En el caso de México, la representación política ha sido objeto de diversas fricciones que han influido en interesantes procesos de refinamiento democrático, adaptados a las demandas del contexto y la sociedad. Un ejemplo particular de estas tensiones son las violaciones de los derechos humanos.

En este sentido, resulta pertinente analizar las causas que llevaron a la creación de la CNDH, teóricamente relacionadas con la democracia liberal de la tercera ola, para establecer una base que explique el origen institucional de esta demanda social.

El mundo occidentalizado ha experimentado cambios cada vez más acelerados, impulsados por avances en comunicación, tecnología y desarrollo humano. No obstante, estos avances también han generado nuevos desafíos. La renovación del sistema democrático liberal busca adaptarse a estos cambios.

México, inmerso en influencias tanto internas como externas, enfrenta la necesidad de moldear una nueva estructura que garantice la supervivencia del Estado frente a la globalización prometedora de finales del siglo XX.^[1]

En el ámbito internacional, las sociedades comenzaron a movilizarse a favor de una libertad de participación, buscando tener representación dentro de los aparatos estatales que garantizan un estado de bienestar. En México, las olas de liberación social tuvieron su apogeo en la década de los 60, como consecuencia de las acciones represivas del Estado en los espacios públicos, laborales y sociales.

Hablar de una transición a la democracia en México implica entender los procesos mundiales, los contextos históricos y los diferentes paradigmas de la vida pública que han impulsado nuevas alternativas para fortalecer la voz y el voto de la sociedad civil en las decisiones del país (Woldenberg, 2012).

Sin embargo, estas acciones no fueron del todo pacíficas. Las luchas por la libertad política, que aspiraban a redistribuir el poder más allá de una silla presidencial, se enfrentaron a una dura represión y censura por parte del gobierno oficialista. Ejemplos de ello son la masacre del 2 de octubre de 1968 y la Matanza de Corpus Christi en 1971, eventos que reflejan la renuencia del sistema corporativista mexicano a nuevos procesos políticos y sociales (González, 1979).

Los derechos humanos y la libertad fueron visiblemente reprimidos, lo que dio pauta a una batalla por la reforma del Estado a través de la lucha democrática constante. El descontento social, alimentado por el distanciamiento entre el ciudadano y el gobierno, los constantes abusos y el desprestigio de las instituciones, obligó al Estado a implementar acciones legitimadoras para contrarrestar sus desaciertos.

Estos hechos han sido analizados por diversos especialistas transdisciplinarios, quienes los sitúan dentro de un periodo conocido en la democracia liberal como “la tercera ola”. Este movimiento, propio de la democracia moderna, innovó sobre los principios del liberalismo político del siglo XVIII, enfatizando la limitación del poder, la representación y la igualdad ante la ley (Huntington, 1994).

La tercera ola es un término propuesto por Huntington para definir un movimiento de renovación de la democracia liberal, que surgió como respuesta a la vulneración de los regímenes democráticos y a la insuficiencia de los mecanismos de limitación de poderes y representación en el Estado. Este periodo abarca desde la década de 1970 hasta 1999, coincide con eventos clave que permitieron este cambio, como la desintegración de la Unión Soviética, la caída del Muro de Berlín y la apertura democrática en América Latina impulsada por Estados Unidos (Huntington, 1994).

En el análisis de la tercera ola no sólo se contemplan los procesos que convergieron para la renovación de la democracia liberal, sino también las propuestas que surgieron como un mecanismo para frenar el abuso de poder del Estado. Entre las medidas destacadas para mejorar la eficiencia y representación en el gobierno, se incluyen: elecciones libres, imparciales y

frecuentes; libertad de expresión; acceso a diversas fuentes de información; autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva. Estas iniciativas respondieron a las necesidades que surgieron tras los acontecimientos de la posguerra, la desacreditación del Estado, la globalización y las crisis económicas y sociales, lo que llevó a la adopción de una gobernabilidad diferente (O'Donnell, 1993).

En este contexto, la primera respuesta del gobierno mexicano hacia una apertura democrática fue la reforma político-electoral de 1977.[2] Sin embargo, ésta no fue suficiente para consolidar un auge democrático en México, aunque sí marcó una coyuntura clave para la transición. Posteriormente, la reforma de 1986, durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, representó un nuevo paso para la transición, motivado por la deteriorada imagen del gobierno y, más aún, por una crisis económica heredada del sexenio anterior.[3] Sin embargo, el Estado mexicano pareció mantener un régimen autoritario, evidenciado en la famosa “caída del sistema” durante el conteo de los votos en las elecciones presidenciales de 1988, que minó la legitimidad del triunfo de Carlos Salinas de Gortari.

Durante el gobierno de Salinas de Gortari, como parte de una estrategia legitimadora, se impulsó en 1990 la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), concebida como un organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación. Esta decisión se debió, en gran medida, a las constantes violaciones de derechos humanos perpetradas por el Estado mexicano, manifestadas en sus diferentes formas de censuras, hostigamientos, asesinatos y desapariciones forzadas (Galindo, 2011). En ese sentido, la creación de la CNDH buscaba garantizar la protección de la integridad humana.

A partir de esta acción, resulta relevante relacionar los acontecimientos con teorías políticas de la democracia, que permitan comprender con mayor claridad el contexto histórico sin hacer interpretaciones erróneas desde la perspectiva actual. Una de estas interpretaciones es la que hace Félix Ovejero (2008) en su libro *Incluso en un pueblo de demonios*, en el que argumenta que el modelo de gobierno democrático liberal en la tercera ola actúa en función de las exigencias sociales mediáticas. En este sentido, la institucionalización de mecanismos para atender las violaciones graves de los derechos humanos se percibe como una estrategia para consolidar legitimidad gubernamental y garantizar la continuidad del régimen (Ovejero, 2008).

Por otro lado, la creación en 1989 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de la Organización de Estados Americanos (OEA), coincide con la creación de la CNDH durante el gobierno de Salinas, lo que refleja una estrecha relación con la agenda internacional. Tal vez, esta relación causal esté vinculada a la inserción de México en la globalización y al impulso del libre comercio. Sin embargo, esta iniciativa generó posturas encontradas. Algunos de los argumentos compararon la CNDH con instrumentos jurídicos preexistentes, como los juicios de amparo que protegían las antiguas “garantías individuales”. Por el contrario, quienes apoyaron su creación destacaron su carácter parajurisdiccional, que permite monitorear y promover la defensa de los derechos humanos mediante recomendaciones no vinculantes pero moralmente persuasivas, de manera legal y pacífica (Gudiño, 1993).

La CNDH se inscribe en los parámetros de los Organismos Constitucionalmente Autónomos (OCA), considerados, según la literatura sobre el tema, un “cuarto poder” orientado a subsanar las deficiencias de los tres poderes tradicionales. Estos organismos operan con autonomía presupuestal y personalidad jurídica (Camarena *et al.*, 2021). Sin embargo, los OCA no están exentos de ciertos riesgos: primero, pueden ser susceptibles a influencias externas que limiten su capacidad de sancionar al gobierno en turno; segundo, su atención en asuntos mediáticos, derechos humanos y procesos electorales podría generar rezagos en denuncias menos visibles; y tercero, la falta de coordinación entre los poderes del Estado no obstaculiza su funcionamiento, como en el caso de las comisiones de derechos humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (Camarena *et al.*, 2021).

Jorge Carpizo, exrector de la UNAM y exministro de la SCJN, fue designado como el primer presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Esta invitación, realizada por el entonces presidente, refleja la influencia inicial del poder ejecutivo sobre la recién creada Comisión. En ese momento, la CNDH carecía de autonomía, lo que limitaba su capacidad para proteger a la sociedad de los agravios gubernamentales. Esto generó críticas al respecto (Goslinga *et al.*, 2002).

Con la progresiva consolidación de la democracia renovada en México, la CNDH comenzó a transformarse. Se convirtió en un organismo descentralizado en 1992,^[4] sin embargo, sus atribuciones seguían siendo ambiguas. Poco a poco, la comisión sentó las bases para consolidarse como un organismo

autónomo (Goslinga *et al.*, 2002). En 1999, con la reforma impulsada en el gobierno de Ernesto Zedillo, se otorgó al organismo plena autonomía de gestión y presupuesto, así como personalidad jurídica y patrimonio propio. A partir de entonces, la designación del presidente de la Comisión quedó a cargo del poder legislativo, específicamente la Cámara de Senadores, mediante un proceso de consulta de candidatos calificados. Este avance representó un paso significativo hacia las ideas democráticas, al incluir a nuevos actores y eliminar las designaciones verticales (Galindo, 2022).

La obtención de la autonomía de la CNDH coincidió casi simultáneamente con un evento considerado por muchos como el verdadero inicio de la democracia en México: el cambio de régimen político presidencial en las elecciones de 2000. El buen funcionamiento del sistema electoral en ese año fue, para numerosos analistas, una prueba fehaciente de que México había transitado a la democracia.

La valoración de un Estado democrático moderno implica incorporar elementos que sirvan como contrapeso a la concentración de poder para no llegar a la autocratización.^[5] En este sentido, la CNDH es resultado de la lucha democrática, resultado de la ola de renovación democrática moderna. Estas instituciones tienen un papel central al fortalecer la representación y limitar el poder. Sin embargo, la Comisión ha atravesado un proceso de transición interna marcada por numerosos reveses en su intento por consolidarse como un organismo realmente independiente.

Para entender el desarrollo de la CNDH a partir de ese momento, habría que analizar los elementos que caracterizan su actuar democrático, así como estudiar las dinámicas internas del organismo desde una perspectiva teórica. En este contexto, dos conceptos clave dentro del ámbito democrático son la resiliencia y la erosión democrática. Para Anna Lührmann y Wolfgang Merkel (2021), la resiliencia democrática se define como una serie de dinámicas orientadas a preservar el estado democrático, no sólo en el ámbito electoral, sino a lo largo de todo el sistema democrático moderno. Estas dinámicas están relacionadas con las acciones del régimen, los actores políticos y las instituciones frente a *shocks* externos, con el objetivo de preservar esta forma de gobierno.

De acuerdo con los autores, la resiliencia democrática puede generar tres posibles resultados. Primero, acciones que logran mantener el régimen sin alterar el sistema; segundo, una adaptación o reestructuración sistemática en

respuesta a los cambios; y tercero, una recuperación del daño tras un periodo inicial de desorden, donde las acciones que vulneraron la democracia no provocaron un cambio sistemático y se logró retornar a la situación inicial. En comparación con el primer resultado, éste último incluye un proceso de erosión que la resiliencia ayuda a revertir.

Por otra parte, la erosión democrática es el concepto opuesto a los procesos de resiliencia. José del Tronco y Alejandro Monsiváis-Carrillo (2020) la definen como “este fenómeno que consiste en una pérdida gradual de los atributos democráticos de un sistema político, ya sea éste plenamente democrático o ya sean sus rasgos democráticos casi imperceptibles”. Ahora bien, es pertinente señalar que, a nivel institucional (como es este caso), la subversión se considera un factor clave de la erosión del régimen democrático.

La conceptualización de estos dos fenómenos resulta esencial para obtener una visión clara de la situación reciente del país. En específico, es fundamental analizar los acontecimientos a partir del triunfo de Morena en el poder ejecutivo y legislativo, pero con especial atención en los movimientos dentro de la CNDH. Asimismo, evaluar la actuación de las personas que estuvieron al frente de la Comisión (desde 2000, cuando México comenzó a considerarse un país democrático) hasta la llegada de Rosario Piedra en 2019 permitirá evaluar el estado democrático en la práctica de este organismo.

LOS PRESIDENTES DE LA CNDH (2000-2019): ¿COOPERADORES CON LA CRISIS DEMOCRÁTICA?

Este apartado evalúa las gestiones de la CNDH previas a la designación de quien la presidiría en 2019. Se optó por analizar las administraciones de sus diferentes presidencias por su papel como representantes legales de la Comisión, su influencia directa en las recomendaciones, su atención mediática ante las violaciones de derechos humanos y su participación en conciliaciones y procesos de impartición de justicia. Con este análisis se podrá apreciar si la Comisión ha ejercido una acción real positiva en la protección de los derechos humanos o si, por el contrario, ha sido un organismo más de simulación del ejercicio democrático dentro del Estado mexicano. Un elemento clave para este análisis es la relación de cercanía o independencia que la CNDH ha mantenido con el poder ejecutivo a nivel federal.

En 1999, la Cámara de Senadores eligió a José Luis Soberanes como presidente de este organismo, lo cual marcó una mayor independencia de la CNDH con respecto al poder ejecutivo. Sin embargo, para comprender algunos puntos que marcaron su gestión, es importante destacar algunos eventos relevantes y el contexto mediático en el que se desarrollaron.

Por mencionar algunos, destacan los hechos violentos ocurridos en Texcoco y Atenco los días 3 y 4 de mayo de 2004. En estos municipios confluyeron las luchas contra el despojo de tierras para fines empresariales y la construcción de un aeropuerto, emblema del gobierno foxista. En este contexto, Soberanes tuvo una respuesta notable al denunciar al Estado mexicano por las violaciones cometidas contra los derechos humanos (Flores, 2021; Kuri Pineda, 2010). Asimismo, promovió la atención a la violencia en Ciudad Juárez, específicamente la de género. Los casos de feminicidio en esta región marcaron un hito en las investigaciones sobre este tipo de crímenes en el país y en los esfuerzos por resolver estos agravios (*Proceso*, 2004).

Sin embargo, se observaron algunos claroscuros en esta gestión. Entre éstos, resaltan las recomendaciones realizadas en 2001 tras el asesinato de Digna Ochoa, activista independiente de derechos humanos y colaboradora de organizaciones como el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh). Hasta la fecha, ese crimen sigue sin ser esclarecido (Guevara Rosas, 2022).

Otro caso es el de Ernestina Ascencio Rosario, víctima de violencia por parte de militares en Veracruz, en febrero de 2007. En éste, se presume la complicidad de Soberanes con el entonces gobernador, Fidel Herrera Beltrán, en el encubrimiento de la verdadera causa de muerte de la víctima. A pesar de las sospechas, se concluyó que Ascencio Rosario murió de una parasitosis y no como consecuencia de la violación sexual tumultuaria por parte de elementos del Ejército, como se afirmó en 2010. Este caso se retomó en 2018 y aún continúan las averiguaciones para esclarecer los hechos (*Aristegui Noticias*, 2021).

Durante los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2009), Soberanes continuó como presidente de la CNDH. Se observan diferencias notables en su actuar entre un sexenio y otro. En la administración de Fox, Soberanes estuvo apegado a las funciones y a los objetivos de la Comisión, lo cual se puede constatar en las diferentes recomendaciones emitidas al gobierno ante las violaciones cometidas (*Proceso*, 2006; Kuri

Pineda, 2010). Por el contrario, la relación con Calderón muestra una complicidad en los abusos incurridos por parte del Estado, como el caso de Ascencio Rosario. Además, Soberanes apoyó la intervención del Ejército en la vida pública en el marco de la “guerra contra el narco” (*Notimex*, 2009).

En este contexto, cada vez más tenso a raíz de la crisis de seguridad, Raúl Plascencia Villanueva fue designado presidente de la Comisión en 2009. Al asumir la presidencia de la CNDH, Plascencia se propuso cambiar los mecanismos de atención a casos de violaciones de derechos, con el objetivo de hacer más eficiente al organismo encargado de vigilar el cumplimiento de la ley y el orden de la sociedad. De esta manera, creó un plan de trabajo institucional que buscaba corregir las deficiencias percibidas dentro de la Comisión, con énfasis en el contexto de violencia y la necesidad de garantizar un Estado de derecho en los procedimientos militares y policiacos en el país.

La gestión de Plascencia buscó la credibilidad internacional del organismo, lo que consolidaría su legitimidad y reconocimiento. Además, entre otras cosas, planteó la creación de la Red Nacional de Atención a Víctimas del Delito de Secuestro, los Consejos de Participación Ciudadana, el diseño de una Carta de Deberes de las Personas, convocó a diversos foros, como el de Perspectiva de los Derechos Humanos en México, anunció la actualización del Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en el país e impulsó el diseño del Sistema Nacional de Alerta de Violaciones a los Derechos Humanos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009).

Sin embargo, en el periodo en que Plascencia estuvo al frente de la Comisión (2009-2014) —la cual abarcó una parte del sexenio de Calderón y otra del de Peña Nieto— escasamente se aprovecharon las funciones de la institución, como promover iniciativas, cambios y modificaciones a leyes y reglamentos en el campo de los derechos humanos, participar en la formulación de las leyes para garantizar la protección de estos derechos, entre otras. La subutilización de sus facultades condujo a la CNDH a priorizar la elaboración de cifras e informes sobre la realización de cambios cualitativos. Por ejemplo, se enfocó en contabilizar las quejas recibidas y publicar listas anuales de las instancias con más violaciones a los derechos humanos; mientras que sólo una de cada cien quejas recibidas fue resuelta. Además, se negó a trabajar en ciertos casos y en otros terminó por proteger a los acusados.

Asimismo, la gestión de Plascencia fue severamente cuestionada por críticos, periodistas y políticos debido a prácticas poco democráticas y

transparentes, como su propuesta de reelección a la presidencia de la Comisión y su evidente cercanía con el ejecutivo federal, particularmente con Enrique Peña Nieto (Toribio *et al.*, 2015). La administración de Plascencia se distinguió por desarrollarse dentro de una aguda crisis de violencia, en la que resalta la afinidad entre las apreciaciones y posturas de la CNDH y las del gobierno federal en torno a las investigaciones de la desaparición de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa y la deficiente resolución del caso Tlatlaya (Del Carmen, 2019).

En 2014 se nombró a Luis Raúl González Pérez como sucesor de Plascencia al frente de la CNDH. Este nuevo presidente llegó en un momento de crisis política, producto de la violencia y corrupción acumulada, evidenciada en el caso Ayotzinapa y en la pérdida de credibilidad de la ciudadanía en las actuaciones del Estado. En sus primeros días de gestión, junto con especialistas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), González Pérez examinó el desempeño institucional de la Comisión con la finalidad de identificar y priorizar las áreas de oportunidad que debían ser atendidas. De este modo, planeó impulsar reformas para mejorar la capacidad institucional del organismo. Inició con una reestructuración en la CNDH, lo cual le permitió mayor eficiencia al ajustar las funciones de otras instancias, como la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia; la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos; la Dirección General de Planeación y Análisis, y la Oficialía Mayor.

Por primera vez, la Comisión participó en debates legislativos, realizó comentarios y generó propuestas de cambios y modificaciones legislativas o reglamentarias, de tal forma que intervino en discusiones como las de la Ley de Seguridad Interior; la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles; por mencionar algunas. González Pérez (2019) fue un presidente aparentemente más independiente y comprometido con la ciudadanía, esto lo hizo patente en declaraciones como “México es un país acostumbrado a ver cómo funcionarios y políticos olvidan sus palabras e incumplen sus compromisos”; “La civilidad no puede ser vista como debilidad, ni el buscar el respeto a la dignidad de las personas como un agravio hacia autoridades e instituciones” (González, 2019).

Dicho lo anterior, al asumir el cargo, propuso la lejanía del Estado con la Comisión con el trabajo específico por el acato a las recomendaciones para el gobierno y sus instituciones. También se enfocó en que las recomendaciones dirigidas a las diversas dependencias estatales fueran atendidas: desde la actuación militar en casos como Tlatlaya o Ayotzinapa, la actuación policiaca en Nochixtlán o la represión de las protestas de los docentes contra la reforma educativa. Además, en ese periodo, la CNDH condenó públicamente las actuaciones armadas del Estado y cuestionó la estrategia de militarización (González Pérez, 2019). Sin embargo, González Pérez no estuvo exento de cometer errores como sus predecesores. Por ejemplo, sacrificó cierta independencia institucional en función de los intereses del poder ejecutivo federal; es decir, aceptó los intentos del gobierno por encubrir la responsabilidad de altos mandos de los aparatos de seguridad en violaciones de los derechos humanos. Uno de estos casos es su postura frente a las conclusiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la “grave crisis de derechos humanos” en México (Díaz, 2015).

En concordancia con el discurso oficial, González declaró que esto sucedía únicamente en algunas regiones del país, aunque no precisó cuáles eran. Al mismo tiempo, se negaba a comentar sobre la postura de Peña Nieto al rechazar los señalamientos de los órganos internacionales sobre la crisis de derechos humanos en el país, la cual se sustentaba, según Rose Marie Belle Antoine, presidenta del pleno de la CIDH, en los numerosos casos de tortura documentados y en las desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales que eran cada vez más frecuentes. La CNDH rechazó dicho diagnóstico (Díaz, 2015).

En realidad, la presión internacional ha sido el factor más importante para que tanto la CNDH como el Estado mexicano reconozcan o contribuyan al esclarecimiento e impartición de justicia para las víctimas. Varios autores, en especial Emma Maza (2008), retoman el modelo de espiral para abordar la falta de atención en las violaciones graves de derechos humanos:

Tabla 1
Fases del modelo de espiral

1. Represión	Situación represiva y abusos a los derechos humanos.
2. Negación	Ante la presión internacional, el Estado niega las acusaciones y señala intervención ilegítima en asuntos internos.

3. Concesiones tácticas	Se escala la presión y el gobierno se ve obligado a realizar concesiones para disminuir la tensión internacional. Ya no se niega la validez de los estándares de derechos humanos y los gobiernos pierden el control de la situación doméstica.
4. Estatus prescriptivo	Ocurre una liberalización desde arriba o un cambio de régimen. El gobierno acepta la validez de las normas y las empieza a institucionalizar, aunque pueden seguir existiendo violaciones a los derechos humanos. Ocurre un proceso argumentativo de persuasión, donde los actores se reconocen como iguales.
5. Comportamiento consistente con las normas	Las palabras se convierten en hechos. Las normas de derechos humanos son implementadas.

Fuente: Emma Maza, 2008:8.

El modelo de espiral “embona” con la atención mediática de las violaciones graves de derechos humanos en México y la actuación del Estado, donde la presencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la presión internacional en general son sumamente relevantes, así como otros elementos de presión interna provenientes de la sociedad civil. Sin embargo, las fases más avanzadas de este modelo distan mucho de lo que sucede en el país, pues quizá uno de los mayores obstáculos es la cercanía entre los presidentes de la CNDH y otros grupos de poder político.

En ese sentido, ¿qué genera esta cercanía, que no es exclusiva de la CNDH, sino de la mayoría de los titulares de las dependencias “autónomas”? La respuesta, en parte, reside en que estos organismos autónomos no dejan de ser piezas clave en la estructura de la administración pública. En la carrera por escalar dentro de esta estructura, la mayoría de los titulares de estos organismos públicos buscan la vinculación o cercanía con aquellos que puedan garantizar su supervivencia o ascenso en el poder público.

En el actuar del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) no sólo influyen sus valores personales y que haya sido electo por el Senado, sino también sus propios incentivos de crecimiento o de aquellos elementos que puedan garantizar su permanencia en las instituciones públicas o algún otro espacio gubernamental. En pocas palabras, la presidencia de la CNDH puede servir como catapulta política para otros cargos dentro del gobierno, lo que implica asumir una postura que no golpee tan fuerte al gobierno a cambio de poder recibir favores políticos. Además, hay otros

factores que posiblemente no ayudan al fortalecimiento institucional de alguna dependencia, como lo afirma Alberto Olvera:

[...] siendo la corrupción una práctica generalizada, es lógico que se corresponda con la debilidad estructural de las instituciones estatales en general, pero sobre todo de las instituciones de la justicia [...] y algunas instancias no jurisdiccionales, como las Comisiones de Derechos Humanos (Olvera, 2011: 318-119).

Entonces, otro de los factores clave a considerar en la obstaculización democrática de la CNDH es la corrupción que afecta a las instituciones autónomas, en la práctica esto se traduce en que sus acciones sean un montaje, una simulación. Las autonomías de este tipo de organismos son vulneradas con castigos o premios, reflejados en el presupuesto asignado o en el monitoreo de sus gestiones, entre otros (Camarena, *et al.*, 2021).

La democracia liberal, en sentido estricto de sus propuestas, deja mucho que desear en las prácticas de la Comisión, ya que, en vez de constituirse como un contrapeso al autoritarismo, en realidad ha contribuido a éste; de manera que la democracia se ha erosionado gracias al debilitamiento y la falta de credibilidad institucional. El carácter autónomo no se exime del corrompimiento institucional, lo que imposibilita fortalecer la justicia. No obstante, la presión externa e interna logran que tanto el Estado como la CNDH “asuman” sus responsabilidades en las situaciones que lo ameritan, pues, según Emma Maza (2008), es algo que no queda bajo el control “doméstico”.

Por lo tanto, dentro de esta crisis de democracia liberal, es posible reflexionar y deshebrar más elementos que permitan comprender la designación de Rosario Piedra como titular de la CNDH en el marco del sexenio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). De este modo, se podrá evaluar si las acciones tanto de AMLO como de Piedra son afines a la corrupción, al autoritarismo, a la democracia liberal o a nuevos paradigmas de resiliencia que buscan responder a esta crisis.

LA CNDH EN TIEMPOS DE LA 4T Y LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA MODERNA

La situación democrática de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha experimentado un cambio significativo desde la llegada de Andrés

Manuel López Obrador (AMLO) al poder ejecutivo: su cercanía con el ejecutivo federal y su debilitamiento institucional han sido evidentes. Por esta razón, la gestión de Rosario Piedra Ibarra no se puede evaluar del mismo modo que la de los presidentes anteriores de la Comisión —o sea, con base en la teoría de la tercera ola democrática—, sino que se debe valorar desde los postulados teóricos que abordan la crisis de la democracia liberal reciente.

Tras su triunfo electoral, López Obrador ganó gran popularidad a través de un movimiento social que, en 2013, se consolidó como partido político: Morena. Desde entonces, este partido generó manifestaciones político-electorales en todo el país, con lo que logró posicionarse en varios cargos públicos, hasta que López Obrador asumió la presidencia de la República, el cargo público de mayor jerarquía en el país.

Desde sus inicios, el movimiento de AMLO cuestionó la utilidad de los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), los cuales forman parte de la tradición establecida bajo el paradigma de la transición democrática y las gestiones de los últimos presidentes de la CNDH. Un punto clave es que, en varias ocasiones, el presidente de la República declaró que estos organismos eran una simulación con altos costos y desvío de recursos, que no cumplían una función real dentro de la sociedad mexicana (Arredondo, 2022).

Por otra parte, se ha puesto atención en las dinámicas de la CNDH durante el gobierno de López Obrador, incluso desde el proceso de elección de su titular en 2019. Este proceso generó controversias y agitación en la Cámara de Senadores. Para muchos, el nombramiento de Rosario Piedra al frente de la Comisión estuvo marcado por irregularidades. El hecho de que la funcionaria no renunciara con suficiente anticipación a su cargo en el Consejo Nacional de Morena ya mostraba una señal de parcialidad. Además, su elección fue objeto de críticas, ya que los 76 votos a favor que obtuvo de los senadores no eran suficientes para validar su nombramiento. La coalición morenista en el Senado decidió confirmar la votación previa, imponiendo de forma no democrática a la nueva presidenta de la Comisión.

Esta situación se agravó con las declaraciones de López Obrador en su conferencia de prensa, donde afirmó que, independientemente de la legalidad de su nombramiento, se debía acreditar a Rosario Piedra al frente de la CNDH. Este tipo de acciones, según el esquema de la democracia liberal, contradicen sus principios fundamentales, como la división de poderes y la participación de

la sociedad civil en representaciones públicas, como los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA) (*Animal Político*, 2019). Así, desde el inicio de su gestión, Rosario Piedra ha estado bajo el escrutinio público.

A continuación, se analizarán algunas dinámicas relevantes durante la gestión de Rosario Piedra a fin de llegar a una conclusión sobre el estado democrático de la CNDH. Por ejemplo, en diciembre de 2020, se reportaron contratos millonarios de la Comisión con algunas empresas y el posible desvío de recursos para adquirir obsequios “navideños” (Padilla, 2022). Además, en enero de 2021, como parte de las medidas de austeridad, se dio a conocer una reducción presupuestal de 10%, lo cual se tradujo en una disminución de 36% en los gastos de operación de la Comisión.

Los análisis sobre los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA) resaltan la importancia del presupuesto asignado, ya que a través de éste se puede ejercer presión sobre los órganos para atender las necesidades del Estado (Camarena *et al.*, 2021). Aunque esta reducción se alinea con el Plan de Austeridad Republicana promovido por AMLO, se puede argumentar que una institución con menos presupuesto tiene menos capacidad para llevar a cabo su función sustantiva. Sin embargo, históricamente, la CNDH ha contado con un presupuesto excesivamente alto.

Como consecuencia de esta reducción, surgió una controversia mediática debido a la presunción de despidos injustificados. La CNDH aseguró que estos despidos se debieron a un desempeño deficiente del personal y que no afectaron las funciones internas del organismo. Además, señaló que la reducción de empleados también estaba en apego al plan de austeridad. Ante las manifestaciones y la atención mediática generada, la CNDH tuvo que llegar a acuerdos con algunos empleados removidos^[6] (Urrutia, 2021; Rojas, 2022).

Es importante señalar la notable cercanía entre la Comisión y el poder ejecutivo, la cual quedaba en evidencia tanto con el tipo de recomendaciones emitidas como con el discurso proselitista a favor del movimiento de AMLO, presente en los comunicados y anuncios transmitidos (Ordaz, 2019; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2020). Estos medios de comunicación se distinguen por las acusaciones de corrupción realizadas contra anteriores administraciones, lo que contribuía al discurso político de la presidencia y su constante señalamiento contra administraciones pasadas. Además, el lenguaje empleado en estos mensajes guarda similitudes con el utilizado por Morena.

Aunque estas afirmaciones puedan parecer ambiguas, existe una constante en el uso de términos como “pueblo”, los cuales coinciden con la narrativa de López Obrador.

En cuanto a la gestión de violaciones a los derechos humanos durante este periodo, destaca la intervención de Rosario Piedra en casos de abusos cometidos por militares en el periodo de la Guerra Sucia de los años sesenta (Urrutia, 2022). Asimismo, un aspecto relevante que va de la mano con los objetivos del gobierno de López Obrador fue la reapertura del caso Ayotzinapa. La CNDH estableció una dirección general sobre este caso, con el objetivo de cambiar la narrativa de la “verdad histórica” presentada en el sexenio anterior (Becerril, 2021).

Sin embargo, la subversión democrática de la institución también se manifiesta en los vínculos entre la CNDH y el gobierno federal. Más que juzgar las gestiones, es necesario revisar los vacíos que dificultan a la CNDH cumplir con sus responsabilidades y respetar su autonomía. La complicidad entre ambas instancias es evidente tanto en las notas periodísticas como en la propia observación ciudadana de la actual administración de la Comisión.

Por último, un aspecto reciente sobre la gestión de Piedra es su informe ante la Cámara de Diputados el 24 de enero de 2024. En él, propuso la transformación de la CNDH en la Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo; esta institución sería absorbida por los poderes tradicionales (Chávez, 2024). Si bien esta propuesta puede interpretarse como un acto de resiliencia democrática, en realidad pretende eliminar una institución nacida de los OCA.

Es decir, en teoría, la resiliencia democrática se puede considerar como un indicador de la tercera ola de la democracia. Los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA) son propios de este tipo de democracia; por lo tanto, el discurso de Piedra Ibarra se contrapone a la resiliencia democrática, es decir, la ha subvertido. La CNDH tuvo que atravesar diversas etapas de desarrollo para lograr relativa independencia frente a los poderes tradicionales; en particular, del ejecutivo federal, sin embargo, ahora estaría nuevamente subordinada a éste. A pesar de que López Obrador no respaldó a diversas instituciones emanadas del paradigma liberal democrático, sí ha mantenido a la mayoría de éstas; además, se simula el cumplimiento de la función sustantiva de la institución al poner los reflectores en los casos de violación de derechos humanos más mediáticos, pero pasa por alto otros o no les presta atención.

El análisis reveló que, en la práctica, todos los presidentes de la CNDH han mantenido una notable cercanía con los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial). Aunque algunos mostraron mayor independencia en ciertos momentos o con determinados titulares del ejecutivo, ninguno cumplió de manera autónoma con su función sustantiva de proteger los derechos humanos.

El caso de Rosario Piedra ejemplifica la influencia que Morena ejerce sobre los organismos autónomos al aprovechar algunos vacíos legales para favorecer los intereses del sector en el poder. La relación entre López Obrador y la CNDH puede interpretarse como una alianza estratégica para garantizar la lealtad al proyecto del gobierno. Esto se manifiesta en prácticas como sobornos, despidos injustificados, apoyo a recortes presupuestales y la transferencia de facultades propias de la CNDH a las secretarías de Estado.

Finalmente, el turbulento inicio de la administración, desde la elección del titular de la Comisión, refuerza la hipótesis sobre las vinculaciones entre ambas instancias. Esta situación claramente afecta la autonomía del organismo, lo que representa un riesgo para la resolución de violaciones a los derechos humanos cometidas durante esta administración.

CONCLUSIONES

Con base en los postulados teóricos de la democracia moderna, se puede evaluar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) actualmente no favorece la resiliencia democrática en México; por el contrario, representa un elemento de erosión. La presunta absorción de los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), como la CNDH, por las secretarías de Estado, como lo ha sugerido el ejecutivo federal, implica un alineamiento total al poder tradicional y, por lo tanto, un retroceso en función de los paradigmas de la democracia liberal. Además, las acciones de Rosario Piedra como presidenta de la Comisión están en concordancia con los intereses del partido gobernante en torno a centralizar el poder; además, han intentado ocultar las arbitrariedades cometidas por el Estado y las recientes violaciones graves de derechos humanos.

Si bien es importante reconocer la debilidad institucional de la CNDH desde su creación, permeada por los intereses de diversos poderes fácticos, es preciso

advertir las graves consecuencias de centralizar funciones fundamentales, como la protección de los derechos humanos.

La CNDH representa, en el imaginario social, un símbolo de progreso en la protección de los derechos humanos, independientemente del desempeño de algunos de sus titulares. La importancia de su existencia remite a las arbitrariedades ejercidas por el poder público, como las ocurridas durante la Guerra Sucia en México, por lo que su posible desaparición podría significar un retorno al pasado autoritario.

Es necesario realizar un análisis del marco jurídico y los vacíos legales que tiene la CNDH. Además, es urgente afinar aún más el proceso de elección de su titular y definir con mayor precisión los elementos más problemáticos, como la afiliación partidista. Del mismo modo, es importante considerar, dentro de las áreas de oportunidad para el mejoramiento institucional del organismo, las prácticas de corrupción interna y los conflictos de intereses que tienen lugar con las recomendaciones que emite la Comisión, así como la exigencia de limitar legalmente la posibilidad del rápido ascenso de los altos funcionarios de este organismo dentro de la estructura de la administración pública en otras dependencias.

Finalmente, es importante señalar su ineficacia en la implementación de algunas políticas y en la creación de algunas instituciones en el marco de la democracia liberal en México desde 2000. La corrupción, las influencias partidistas, los empresarios, los nuevos poderes fácticos —como el narcotráfico—, entre otros, han corrompido la práctica de la democracia moderna (Olvera 2011; Cárdenas Gracia, 2015; Tahar-Chaouch y Carrasco 2015). Se considera, hasta este corte temporal, que no se ha logrado consolidar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como un organismo fuerte, sino una que ha sido utilizada para simular a nivel global que el Estado mexicano es democrático.

Es importante subrayar que, en muchos casos, se han involucrado instancias internacionales en los procesos de resolución de violaciones graves de los derechos humanos en México, como los casos Atenco, Digna Ochoa, Ayotzinapa, entre otros. Esto significa que el Estado mexicano no ha probado ser autónomo en la resolución de este tipo de violaciones.

La crisis de la democracia liberal es un hecho. En este contexto, el discurso que sostienen personajes como Andrés Manuel López Obrador les permite obtener mayor popularidad y capitalizar el hartazgo de la gente generado por

los incrementos en los índices de desigualdad, inseguridad y corrupción — aunque en la práctica muestren resultados de dudosa efectividad—. Sin embargo, el avance de líderes de este tipo en el aparato estatal puede conducir a la autocratización.

Es posible la repetición de escenarios que supuestamente fueron superados en el pasado, como la represión del movimiento estudiantil en 1968 o la Matanza de Corpus, eventos que se dieron en contextos de poder autocrático. Este riesgo exige una innovación en los paradigmas de la democracia, que posiblemente se traduzcan en el surgimiento de una nueva ola que responda a las condiciones actuales para prevenir futuras adversidades en el pacto social entre la ciudadanía y el Estado. En este sentido, repensar el papel de los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA) en el proceso de erosión o resiliencia democrática puede aportar elementos para fortalecer el esquema de gobierno democrático liberal.

REFERENCIAS

- Animal Político* (2019). “Oposición acusa fraude en elección de titular de CNDH; es un trámite concluido, dice Morena” [en línea], 7 de noviembre. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2019/11/rosario-piedra-ibarra-nueva-presidenta-cndh-derechos-humanos/>> (consulta: 7 de julio de 2022).
- Aristegui Noticias* (2021). “Soberanes desde CNDH intentó desvirtuar peritajes sobre Ernestina Ascencio: Mendizábal” [en línea], 20 de abril. Disponible en <<https://aristeguinoicias.com/2004/mexico/soberanes-desde-cndh-intento-desvirtuar-peritajes-sobre-ernestina-ascencio-mendizabal-enterate/>> (consulta: 30 de mayo de 2022).
- Arredondo Martínez, Yuritzi (2022). “Los órganos constitucionales autónomos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: conflictos y posibilidades” [en línea]. *INTERdisciplina* 10 (27): 315-345. Disponible en <<https://doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2022.27.82157>> (consulta: 18 de agosto de 2022).
- Becerril, Andrés (2021). “CNDH reabre caso Ayotzinapa... y viola su propio reglamento” [en línea]. *Excélsior*, 12 de febrero. Disponible en <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/la-cndh-reabre-al-caso->

- [ayotzinapa-viola-su-propio-reglamento/1485664](#)> (consulta: 7 de julio de 2022).
- Camarena, Rodrigo; Mauricio Guim; y Ana Zorrilla (2021). “Deconstruir para reconstruir: un análisis de los órganos constitucionales autónomos en México”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 1 (160): 61-98.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2015). “Las características jurídicas del neoliberalismo”. *Cuestiones Constitucionales* (32): 3-44.
- Chávez, Víctor (2024). “‘Estocada’ a la CNDH: Rosario Piedra Ibarra, su presidenta, propone que sea eliminada” [en línea]. *El Financiero*, 25 de enero. Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/01/24/rosario-piedra-ibarra-propone-a-amlo-eliminar-a-la-cndh/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2009). “Número 201” [en línea]. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Cart_news/carta201.pdf> (consulta: 8 de julio de 2022).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2020). “Comunicado de prensa 379/2020” [en línea]. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/comunicado/4640/comunicado-de-prensa-3792020>> (consulta: 8 de julio de 2022).
- Dahl, Robert (1999). *La democracia, una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Del Carmen López, Emilio (2019). “El ejercicio del derecho a la información en casos de violaciones graves a los derechos humanos: Ayotzinapa, Tlatlaya y Apatzingán”. *Estudios Políticos* (46): 151-185.
- Del Tronco, José, y Alejandro Monsiváis-Carrillo (2020). “La erosión de la democracia”. *Revista de Estudios Sociales* (74): 2-11.
- Díaz, Gloria (2015). “Se pliega CNDH al discurso peñista; crisis ‘solo en algunas zonas’, dice” [en línea]. *Proceso*, 5 de octubre. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/nacional/2015/10/5/se-pliega-cndh-al-discurso-penista-crisis-solo-en-algunas-zonas-dice-153189.html>> (consulta: 6 de junio de 2022).
- Flores, Nancy (2021). “CNDH recupera memoria de 8 graves violaciones a derechos humanos con Fox, Calderón y Peña” [en línea]. *Contralínea*, 30 de

- junio. Disponible en <<https://contralinea.com.mx/interno/semana/cndh-recupera-memoria-de-8-graves-violaciones-a-derechos-humanos-con-fox-calderon-y-pena/>> (consulta: 4 de mayo de 2022).
- Galindo Rodríguez, José (2011). *La CNDH: Una consecuencia de la política económica y social de México*. Ciudad de México: Porrúa.
- Galindo, José (2022). “Revisión crítica de los treinta años de la CNDH (1990-2020)”. *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales* (16): 1-22.
- González Casanova, Pablo (1979). *La Reforma Política y sus perspectivas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- González Pérez, Raúl (2019). “Comunicado de Prensa DGC/390/19” [en línea]. *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/COM_2019_390.pdf> (consulta: 6 de junio de 2022).
- Goslinga, Lorena; Mauricio Ibarra; y Adrián Hernández (2002). *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002* [en línea]. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en <<https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/BibliotecaV2/Documentos/Ombudsman/Libros/Evolucion%20del%20marco%20normativo%20del%20Ombudsman.pdf>> (consulta: 12 de diciembre de 2022).
- Gudiño Pelayo, José (1993). *Introducción al Amparo mexicano*. San Pedro Tlaquepaque: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad de Guadalajara.
- Guevara Rosas, Érika (2022). “Justicia Digna para las mujeres defensoras de derechos humanos en México” [en línea]. *Amnistía Internacional*. Disponible en <<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/01/dignified-justice-women-human-rights-defenders-mexico/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Huntington, Samuel (1994). *La Tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*. Buenos Aires: Paidós.
- Kuri Pineda, Edith (2010). “El movimiento social de Atenco: experiencia y construcción de sentido”. *Andamios, Revista de Investigación Social* 7(14): 321-345.

- Lührmann, Anna, y Wolfgang Merkel (2021). “Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges”. *Democratization* 5 (28): 869-884.
- Maza Calvino, Emma (2008). *Los derechos humanos en México: ¿retórica o compromiso?* [en línea]. Tesis de maestría en Derechos Humanos y Democracia. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible en <<http://hdl.handle.net/10469/1299>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Notimex (2009). “Se opone CNDH a retirar a militares de las calles” [en línea]. *Siglo de Torreón*, 20 de agosto. Disponible en <<https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2009/se-opone-cndh-a-retirar-a-militares-de-las-calles.html>> (consulta: 29 de julio de 2022).
- O'Donnell, Guillermo (1993). “Estado, democratización y ciudadanía”. *Revista Nueva Sociedad* (128): 62-87.
- Olvera, Alberto (2011). “Poderes fácticos y democracia en México: sindicatos, caciques, monopolios y delincuencia organizada en un país en transición” [en línea]. En *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, compilado por Isidoro Cheresky, 311-337. Buenos Aires: Prometeo. Disponible en <<https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20120404123507/cheresky-cap9.pdf>>.
- Ordaz Díaz, Arturo (2019). “Rosario Piedra anuncia ‘tijerazo’ al presupuesto de la CNDH” [en línea]. *Forbes México*, 21 de noviembre. Disponible en <<https://www.forbes.com.mx/rosario-piedra-anuncia-tijerazo-al-presupuesto-de-la-cndh/>> (consulta: 7 de julio de 2022).
- Ovejero, Félix (2008). *Incluso en un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo*. Madrid: Katz.
- Padilla, Vicente (2022). “CNDH otorgó millonarios regalos de Navidad a empresas en 2020” [en línea]. *Grupo Milenio*, 23 de febrero. Disponible en <<https://www.milenio.com/politica/cndh-otorgo-millonarios-regalos-navidad-empresas-2020>> (consulta: 7 de julio de 2022).
- Proceso (2004). “Feminicidio en Juárez, el problema más grave del país. CNDH” [en línea], 2 de junio. Disponible en <<https://www.proceso.com.mx/nacional/2004/6/2/feminicidio-en-juarez->

- [el-problema-mas-grave-del-pais-cndh-58726.html](#)> (consulta: 29 de julio de 2022).
- Proceso (2006). “‘Herencia maldita’, la de Fox a Calderón: Soberanes” [en línea], 14 de noviembre. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/nacional/2006/11/14/herencia-maldita-la-de-fox-calderon-soberanes-48640.html>> (consulta: 30 de julio de 2022).
- Ramírez García, Hugo, y José Antonio Sánchez (2012). “La praxis de los derechos humanos en México a partir de la reforma constitucional de junio de 2011”. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 1 (27): 213-249.
- Rojas, Sandra (2021). “CNDH dice que despidos no son injustificados, sino convenios” [en línea]. *Grupo Milenio*, 24 de agosto. Disponible en <https://www.milenio.com/politica/cndh-dice-que-despidos-no-son-injustificados-sino-convenios>> (consulta: 7 de julio de 2022).
- Tahar-Chaouch, Malik, y Daniel Carrasco (2015). “La crisis de la democracia liberal en México y Francia”. *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales* (3): 22-44.
- Toribio, Laura; Fernando Pérez Corona; Emmanuel Rincón; Arturo Salinas; Miguel García Tinoco; y Jorge Vázquez (2015). “CNDH, cara y poco efectiva: Expertos” [en línea]. *Excélsior*, 26 de julio. Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/07/26/1036720>> (consulta: 6 de junio de 2022).
- Urrutia, Alfonso (2021). “Trabajadores de CNDH protestan por despido masivo” [en línea]. *La Jornada*, 23 de agosto. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/08/23/sociedad/trabajadores-de-cndh-denuncian-despido-masivo-injustificado/>> (consulta: 7 de julio de 2022).
- Urrutia, Alfonso (2022). “Comisión para la ‘guerra sucia’, culminación de las luchas de Ibarra” [en línea]. *La Jornada*, 18 de abril. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/04/18/politica/comision-para-la-guerra-sucia-culminacion-de-las-luchas-de-ibarra/>> (consulta: 7 de julio de 2022).
- Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México, Distrito Federal: El Colegio de México.

[Notas]

- [1] En México, no es posible hablar de esta transición sin explicar la influencia del marco internacional en los cambios políticos de la sociedad. La Guerra Fría creó las condiciones para una defensa ideológica de los territorios en disputa (Estado Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), pero su culminación fue decisiva para la nueva democracia latinoamericana. La Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos, en el contexto de la Guerra Fría, es parte de las estrategias de mantenimiento y protección de su estructura estatal, además de que influyó en otros países de la región en actos que corrompían la soberanía de éstos, haciéndolos su “patio trasero” con intenciones “proteccionistas”. De esta forma, dicha política de seguridad no favoreció la creación de espacios de libertad y democracia plena en América Latina que permitieran a sus habitantes participar en la toma de decisiones.
- [2] Esta reforma marca el inicio de una integración multipartidista e innovaciones de la entonces Comisión Federal Electoral.
- [3] “En términos temáticos y de innovaciones institucionales, la de 1986-1987 fue una reforma ampliamente positiva para las minorías políticas en México [...] Los avances en materia del sistema representativo, la creación de un sistema de financiamiento público integral de los partidos, la participación en los medios de comunicación masiva y el establecimiento de un Tribunal Electoral” (De Andrea, 2020).
- [4] La CNDH obtuvo personalidad jurídica y patrimonio propio con la adición del apartado B del artículo 102 de la Carta Magna, lo que otorgó el grado constitucional a la Comisión, aunque seguía dependiendo del ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación. Así, se originó el surgimiento del llamado Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.
- [5] Algunos de los parámetros a considerar en la democracia liberal son: cargos públicos electos; elecciones libres, imparciales y frecuentes; reestructuración y redimensionamiento de los partidos; libertad de expresión; acceso a fuentes alternativas de información; autonomía de las instituciones; ciudadanía inclusiva a través del fortalecimiento de la sociedad civil organizada. Además, la profundización democrática moderna toma elementos como la no destitución arbitraria de funcionarios electos, un mayor profesionalismo de las fuerzas armadas; independencia, seguridad, transparencia y modernización de la administración pública y de justicia (Dahl, 1999; O'Donnell, 1993).
- [6] La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) informó que alcanzó un acuerdo con 26 trabajadores para finiquitar la relación laboral por medio de una indemnización. El acuerdo fue fundado y motivado con disposiciones constitucionales y la Ley Orgánica de la CNDH.

Calidad de la democracia y megaproyectos de infraestructura

El Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles

Mariela Díaz Sandoval

Alberto Espejel Espinoza

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

Actualmente existe una fértil línea de investigación centrada en identificar tanto el estado de la democracia como el conjunto de causas que afectan su presencia o ausencia en regiones o Estados. Se argumenta, por ejemplo, que esta forma de gobierno está en riesgo en todo el mundo, pues la tercera ola de autocratización, que tiene lugar desde 1992, ha implicado el debilitamiento gradual de los atributos democráticos (Boese *et al.*, 2021; Cassani y Tomini, 2020). La pandemia de Covid-19 profundizó las tendencias desdemocratizadoras en gobiernos electos democráticamente que, al implementar las medidas de emergencia, vulneraron derechos como la libertad de expresión, de participación y de asociación (Kolvani *et al.*, 2020; Maerz *et al.*, 2020).^[1] En este contexto, la discusión académica en torno a la evaluación del régimen político —democrático o no— ha dado lugar a una serie de definiciones y categorías vinculadas a las transformaciones sociopolíticas y económicas a nivel global. Si entre 1970 y 1990 el debate se centró en explicar las causas de la democratización en América Latina, Asia y África Subsahariana (Huntington, 1991), a partir de la primera década del siglo XXI la atención se colocó en el retroceso democrático. De acuerdo con Cassani y Tomini (2020), el reporte de Freedom House (2005) dio cuenta que, en ese año, se registró un acelerado proceso de erosión^[2] de la democracia en gran parte del mundo, mientras que 2017 se convirtió en el duodécimo año consecutivo en que el deterioro de las libertades políticas fue palpable.

El proceso electoral de 2018 en México generó cambios institucionales, políticos y económicos de gran alcance que requieren un análisis detallado para identificar los retos de la construcción democrática en el país. Este capítulo explora la relación entre democracia y creación de obra pública, un tema poco

estudiado en el análisis de la institucionalidad democrática. En particular, se utiliza la categoría “calidad de la democracia”, de Leonardo Morlino (2014), para examinar las transformaciones y continuidades en la construcción de grandes proyectos de infraestructura, con énfasis en el desarrollo y culminación del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA).

La llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la Presidencia de la República propició importantes transformaciones en la provisión de infraestructura pública en el país en al menos tres aspectos. Primero, se anunciaron megaproyectos como el Tren Maya, la Refinería Olmeca de Dos Bocas, el Corredor Transistmico y varias terminales aéreas, entre las que destaca el AIFA, objeto de análisis en este capítulo. Segundo, el triunfo de AMLO representó una ruptura con respecto a la creación de obra pública, ya que canceló la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), también conocido como “aeropuerto de Texcoco”. Este proyecto, iniciado antes de la alternancia electoral de 2000, enfrentó la oposición abierta de AMLO durante su gestión como jefe de gobierno del Distrito Federal —ahora, Ciudad de México—. Tercero, esta administración limitó el uso de asociaciones público-privadas para la creación de obra pública. Este esquema se caracteriza por contratos de larga duración, donde el gobierno transfiere pagos anuales —como en el caso de las prisiones— o permite que la empresa encargada del activo público obtenga ingresos mediante el usufructo de la infraestructura, como ocurre con las concesiones carreteras.

La inversión en infraestructura pública es fundamental, ya que puede impulsar el crecimiento económico, además de resultar indispensable para garantizar la provisión efectiva de bienes y servicios a la población (OCDE, 2007). No obstante, en México, la construcción de obra pública, en particular los megaproyectos de infraestructura, enfrenta problemas relacionados con la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas (Domínguez, 2011). En este sentido, resulta pertinente analizar el diseño, la implementación y la rendición de cuentas en torno a la construcción del AIFA, una de las obras más emblemáticas del sexenio de AMLO. Este análisis permitirá evaluar si los grandes proyectos de infraestructura contribuyen a la democratización, entendida como una relación donde el Estado, por medio del régimen político, establece mecanismos que aseguren consultas vinculantes;

esto incluye canales institucionales que permitan a los ciudadanos comunicar y controlar las actividades y el desempeño del gobierno (Tilly, 2007).

El análisis de la construcción del AIFA se realiza desde dos perspectivas relacionadas con la calidad de la democracia: el Estado de derecho (*rule of law*) y la rendición de cuentas interinstitucional (Morlino, 2014: 26). Además, se busca identificar si hubo acciones colectivas en oposición a la construcción del AIFA, lo cual refleja los esfuerzos por mitigar los efectos negativos de los grandes proyectos de infraestructura. Esto se da en un contexto donde las fuerzas armadas tienen un papel cada vez más destacado en el desarrollo de obra pública.

El argumento central de este capítulo sostiene que, si bien el diseño e implementación del NAICM carecieron de consultas vinculantes y de certidumbre presupuestaria para la culminación de las cuatro fases previstas, la construcción del AIFA muestra varios claroscuros. Por un lado, se quebró la tendencia de otorgar contratos a largo plazo de manera discrecional a empresas del sector privado. Por otro lado, la participación del ejército, representado por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar) —bajo el supuesto de prevenir la corrupción—, no contribuye a la democratización.

El capítulo se compone de tres apartados. En el primero, a partir de la categoría “calidad de la democracia”, se propone un esquema para analizar el diseño, la implementación y la rendición de cuentas en grandes proyectos de infraestructura. Dicha categoría se vincula con el de “autocratización”, en la medida en que ésta implica un deterioro pronunciado de los atributos de la democracia (Wiebrecht *et al.*, 2023) o, como Tilly lo denominó, de desdemocratización. En el segundo apartado, se profundiza propiamente en el diseño del AIFA y sus particularidades; y en la tercera parte se examinan las características de la implementación y la rendición de cuentas interinstitucional en este megaproyecto. Finalmente, se concluye que, más que otorgar mayor poder a las fuerzas armadas, se precisa la construcción de capacidades institucionales en el diseño y construcción de obra pública para controlar problemas como la corrupción y la discrecionalidad, las cuales han dañado gravemente la gobernabilidad democrática en el país. Además, como todo megaproyecto, la construcción del AIFA propició la movilización de pueblos originarios afectados, pues su realización pone en riesgo los recursos

hídricos, lo que muestra los límites de los mecanismos democráticos en este tipo de obras y, a su vez, da cuenta del carácter resiliente de la democracia en México.

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y LOS GRANDES PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA: UN ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS

Los grandes proyectos o megaproyectos de infraestructura constituyen un área de estudio de suma relevancia, no sólo porque su diseño e implementación implican la interacción de una diversidad de actores (económicos, gubernamentales, políticos y sociales), sino también por sus múltiples impactos en los ámbitos económico, social, político y ambiental. Sin embargo, como señalan Esposito *et al.* (2021), la implementación y gestión de este tipo de proyectos continúan siendo temas poco explorados. En este sentido, predominan enfoques que los conciben como decisiones lineales, desprovistas de incertidumbre y conflicto.

El análisis del diseño, implementación y rendición de cuentas en grandes proyectos de infraestructura permite identificar no sólo la manera en la que los gobiernos justifican sus decisiones como las más adecuadas, sino también si existen controles —tanto horizontales como verticales— que pueden prevenir o, en su defecto, exacerbar problemas como la corrupción, la opacidad, los conflictos de interés y los sobrecostos en las obras. Dicho de otra forma, el estudio de la creación de infraestructura pública requiere examinar la dimensión conflictiva inherente a la definición de estos proyectos. La política pública (*public policy*) no puede entenderse al margen de un contexto político e institucional determinado (*polity*) ni obviar el proceso político de interacción entre actores, valores e intereses (*politics*).

En este contexto, surge la pregunta: ¿qué tipo de políticas deberían definirse con base en la deliberación pública y la participación ciudadana? Sin duda, la respuesta es compleja y dependerá del marco normativo democrático de referencia.

Desde una perspectiva minimalista, en democracia, las elecciones pueden generar dos dinámicas: por un lado, la representación y, por el otro, la rendición de cuentas. Estos procesos podrían garantizar el vínculo entre los intereses de los ciudadanos y los resultados en materia de política pública. Así, los ciudadanos elegirían a políticos que consideren aptos para representar sus

intereses, lo que supondría que estos últimos promoverían políticas afines con las preferencias de su electorado. Las elecciones también pueden funcionar como una herramienta para sancionar a quienes no cumplan con determinados objetivos políticos. Sin embargo, los electores no siempre configuran sus preferencias de manera racional, estable y clara, tomando en consideración aspectos tanto prospectivos como retrospectivos. Por lo tanto, más allá de la realización periódica de elecciones, la construcción de canales para la deliberación y participación en torno a políticas públicas, así como el establecimiento de contrapesos institucionales, puede contribuir de forma positiva al fortalecimiento de la democracia (Fung, 2006).

Como se expuso en la introducción de este capítulo, para analizar el diseño, la implementación y la rendición de cuentas en torno al AIFA resulta pertinente la categoría calidad de la democracia. De acuerdo con Morlino, ésta es entendida como un ordenamiento institucional “estable que, a través de instituciones y mecanismos que funcionan correctamente, realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos”. La calidad de la democracia abarca tres elementos susceptibles de análisis empírico: a) procedimientos, b) contenido y c) resultados. El primer elemento incluye dos dimensiones, el Estado de Derecho (*rule of law*) y la rendición de cuentas electoral y horizontal (*accountability*). El segundo elemento se refiere al contenido de la democracia, el cual comprende garantizar la libertad y la igualdad de las personas. Por último, los resultados se relacionan con la capacidad del gobierno para responder a las demandas ciudadanas. Para los propósitos de este capítulo, nos centramos en el primer elemento, es decir, en los procedimientos, en particular, en el Estado de derecho y la rendición de cuentas interinstitucional (ver tabla 1).

Tabla 1
Calidad de la democracia: elementos y dimensiones

<i>Elementos de la democracia</i>	<i>Dimensiones</i>
Procedimientos	Estado de derecho (<i>rule of law</i>): Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y hacer cumplir el ordenamiento legal. Lucha contra la corrupción. Fuerzas de seguridad bajo el control civil. Rendición de cuentas interinstitucional, es decir, actividades de control por parte de poderes o entidades públicas que involucran:

Partidos políticos (que conformen una oposición responsable y vigilante).
Medios de comunicación independientes.
Organizaciones y asociaciones que correspondan con los valores democráticos.

Fuente: elaboración propia con base en Morlino (2014).

La calidad de la democracia, entendida como un ordenamiento institucional, es susceptible a la erosión. Cuando esto ocurre, se evidencia un claro tránsito hacia la autocratización, lo que implica el debilitamiento o la desaparición de las propiedades y atributos que definen a la democracia. Este fenómeno es provocado por decisiones autocratizantes implementadas por actores políticos estratégicos. En América Latina, uno de los grandes desafíos radica en la construcción y el fortalecimiento de un engranaje institucional capaz de reducir la brecha de implementación en la obra pública. De hecho, la construcción de infraestructura pública es una de las áreas más problemáticas, ya que presenta oportunidades para el dispendio y la corrupción debido al gran flujo financiero que conlleva su desarrollo, así como a la interacción entre actores públicos y privados involucrados tanto en los procesos como en los resultados. Un ejemplo emblemático de esto es el caso Odebrecht, el cual evidenció la colusión y corrupción entre actores públicos y privados en el desarrollo de obra pública (Pimienta y Rezai, 2016).

En el caso de México, el gobierno de AMLO otorgó un papel central a las fuerzas armadas en la construcción y gestión de infraestructura pública, lo cual ha generado diversas problemáticas. Por un lado, el incremento de responsabilidades asignadas al Ejército no garantiza el fortalecimiento de las capacidades estatales para el desarrollo de obra pública. Por otro lado, el creciente protagonismo de las fuerzas armadas podría obstaculizar la rendición de cuentas, tanto interinstitucional como ante la ciudadanía. Este papel preponderante se traduce en la concesión de amplias prerrogativas a la élite militar, muestra la herencia autoritaria que limita la concreción de una democracia de calidad (Morlino, 2014). Analizar el Estado de derecho y la rendición de cuentas interinstitucional permite evaluar los límites y alcances de la resiliencia democrática, entendida como la “persistencia de las instituciones democráticas y sus prácticas” (Boese *et al.*, 2021).

Las dimensiones referidas a los procedimientos son fundamentales en el análisis del diseño, implementación y rendición de cuentas en grandes

proyectos de infraestructura, ya que permiten identificar si existen rupturas o continuidades en el desarrollo de la obra pública en México, en particular, en relación con la persistencia o profundización de inercias autoritarias. La tabla 2 presenta, de manera sintetizada, las preguntas centrales que orientan el análisis de las tres etapas contempladas para este capítulo. En la primera etapa, formulación y diseño, destaca la importancia de reconocer y justificar un problema que requiere atención. En este caso, se analiza la falta de capacidad y la saturación del Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México (AICM). Esto incluye el estudio de las narrativas y dinámicas políticas que condujeron a la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) y la presentación y construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) como alternativa.

Como señala Majone (1997), la política pública “está hecha de palabras”, por lo que la argumentación desempeña un papel central en cada etapa de su ciclo. En este proceso participan actores públicos y privados, tanto individuales como colectivos. Por lo tanto, resulta relevante identificar, por un lado, la actuación de los actores involucrados y, por otro lado, si se establecieron canales de participación. Además, es importante analizar si los debates públicos —en caso de haberse celebrado— guiaron las decisiones tomadas en el desarrollo del proyecto (Russon y Rahman, 2019).

La segunda etapa se enfoca en el análisis de la implementación, que implica la materialización de las decisiones tomadas durante la formulación y el diseño del problema. Si bien en este momento se define la transición de la política hacia la gestión, ambas etapas —formulación e implementación— forman parte de “la esencia de la actividad del Estado” (Oszlak, 2015), en el sentido de que, a partir de las políticas públicas, el aparato estatal despliega sus tareas, condicionadas por las capacidades del Estado y su autonomía, según lo plantea Mann (2007). Además, la implementación requiere la participación tanto de la estructura gubernamental como del sector privado.

Para sistematizar la información relacionada con esta etapa, es necesario identificar si existió claridad entre el inicio y la conclusión del proyecto, así como saber si se contó con los recursos necesarios —materiales, financieros y de personal— para llevar a cabo la obra. De igual forma, es preciso analizar la postura de los actores, tanto de la opinión pública como de las élites, respecto a la implementación del proyecto, así como el grado de apego a la normatividad vigente (Van Meter y Van Horn, 2000). Asimismo, es crucial determinar si las

licitaciones y adjudicaciones se realizaron de manera discrecional o si, por el contrario, se respetaron los procedimientos establecidos.

Por último, la rendición de cuentas, como elemento esencial del entramado democrático, supone una condición institucional que garantiza que las decisiones sean monitoreadas y controladas tanto por los ciudadanos como por otras instituciones. En el caso del desarrollo de proyectos de infraestructura, esta rendición de cuentas requiere claridad en torno a objetivos, plazos y sanciones en caso de incumplimiento (OCDE, 2008; Russon y Rahman, 2019). También es relevante examinar si existen controles institucionales eficaces para supervisar el desarrollo y la gestión de la obra por parte de las empresas o instancias gubernamentales responsables.

Tabla 2
Esquema para el análisis de la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles

<i>Etapas</i>	<i>Preguntas centrales</i>
Formulación y diseño	¿Cuál es el problema por resolver? ¿Cómo se justificó el proyecto? ¿Se establecieron canales de participación? ¿Quiénes son los actores involucrados?
Implementación	¿Se contó con los recursos financieros, materiales y de personal necesarios para desarrollar el proyecto? ¿Las licitaciones y adjudicaciones respetaron la normativa vigente o se hicieron de manera discrecional?
Rendición de cuentas	¿Se establecieron controles institucionales para supervisar el desarrollo y gestión de la obra por parte de las fuerzas armadas? ¿Se establecieron sanciones en caso de incumplir con la culminación de la obra?

Fuente: elaboración propia con base en Majone (1997), OCDE (2008), Parsons (2007), Tilly (2007) y Russon y Rahman (2019).

Sin dejar de considerar la dimensión conflictiva en la definición e implementación de obras de infraestructura, para los propósitos de este capítulo, se retoma el esquema del ciclo de políticas; si bien es un modelo que simplifica la realidad, el AIFA permite identificar, en cada una de las etapas — desde la definición del proyecto hasta su puesta en marcha—, si se generaron condiciones que fortalecieran la democracia en el ámbito de sus procedimientos o si, por el contrario, se profundizaron las herencias

autoritarias en el desarrollo de obra pública en el país, lo cual abonó al proceso de autocratización.

SOBRE LA FORMULACIÓN DEL PROYECTO: DEL NAICM AL AIFA

Para Charles Lindblom (1991), el análisis del proceso de construcción de las políticas públicas requiere identificar las particularidades de los actores involucrados, su influencia o autoridad en las decisiones (y en qué fases tienen mayor o menor participación), así como la forma en que se interrelacionan. En este sentido, el caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) representa un entramado complejo de intereses y valores en constante tensión, como ocurre en todo proceso político que da origen y forma a las políticas públicas. Desde su origen, la construcción del NAICM estuvo rodeada de controversias. Como señala Parsons (2007), “la definición del problema es parte del problema” (p. 120), de modo que tanto la justificación como la solución propuesta forman parte de la construcción discursiva elaborada por los tomadores de decisiones. En este contexto, es inevitable que las posibles rutas configuren ganadores y perdedores, quienes interactúan de manera conflictiva y justifican su posición, al menos retóricamente, como la única opción posible y deseable.

Según Rivero y Velázquez (2021), el proyecto de construcción de un nuevo aeropuerto tiene su origen en el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, que abarcaba al entonces Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo. El objetivo de dicho programa era que los gobiernos acordaran, con base en las proyecciones de uso de suelo, la localización de los grandes proyectos de infraestructura. El 22 de octubre de 2001, durante el gobierno de Vicente Fox, se emitió un decreto de expropiación de cinco mil hectáreas de tierras ubicadas en núcleos agrarios de los municipios de Texcoco (San Salvador Atenco) y Chimalhuacán (Diario Oficial de la Federación, 2001; Ruiz de la Peña Brandy, 2013). Desde entonces, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien era jefe de gobierno del Distrito Federal, se opuso al proyecto con el argumento de que representaba un riesgo ambiental para la capital del país y que sólo beneficiaría a ciertos grupos empresariales.^[3]

A la vez, ejidatarios y habitantes de los municipios afectados interpusieron amparos para solicitar la cancelación del proyecto. Entre las acciones colectivas

está la conformación del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT). El municipio de Atenco era uno de los más afectados, pues se pretendían expropiar cuatro mil hectáreas de cultivo con una indemnización de cincuenta centavos de dólar por metro cuadrado, aunque el costo real se cotizaba entre treinta y cien dólares (Rivero y Velázquez, 2021). Finalmente, el 1 de agosto de 2002, el gobierno de Fox anunció la cancelación del proyecto. Tiempo después, cuando Enrique Peña Nieto era presidente del país (2012-2018), se anunció la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), con el objetivo de desahogar la saturación del aeropuerto en funciones. Este proyecto, como toda política pública, apeló al interés general al afirmar que dicha obra propiciaría el desarrollo económico en la zona donde se construiría, pues se incentivaría la infraestructura energética —a través del establecimiento de un parque solar que aportaría el cincuenta por ciento de la energía requerida para el funcionamiento del aeropuerto— e hidráulica —mediante la construcción de 23 plantas de agua—, además, se prometió el rescate ecológico de una zona “ambientalmente degradada” (Redacción A21, 2017; SCT, 2016). La realización del NAICM contemplaba una inversión total de 613,557 millones de pesos; debido a esto, otro aspecto importante en la construcción de esta obra era el esquema de financiamiento propuesto. Como fuentes de capitalización, se consideraron la deuda privada, los fondos de la banca de desarrollo, los fondos federales y las asociaciones público-privadas (GACM, 2018). López Obrador se opuso tajantemente a este esquema.

En 2019, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) encontró irregularidades en el financiamiento del NAICM, pues en el Plan Integral de Financiamiento de este proyecto sólo estaba contemplado el costo de la Fase 1 (169 mil millones de pesos), el cual sería cubierto con 98 mil millones de pesos provenientes de recursos presupuestales y 6 mil millones de dólares de la inversión privada, cuyo pago estaría garantizado con una emisión de deuda, el cual se cubriría con los recursos obtenidos por medio de la Tarifa de Uso Aeroportuario (TUA).

La conclusión de las cuatro fases de la construcción del NAICM, obra emblemática en el sexenio de Peña Nieto, estaba proyectada para 2045. Sin embargo, tras la revisión de 18 de los 20 contratos más importantes, la ASF encontró un sobrecosto de 394.1 millones de pesos sólo en la construcción del Edificio Terminal, debido a que no hubo una debida licitación. De igual forma,

en la construcción de dicho edificio, tampoco hubo una planeación eficiente, pues no se inició en la fecha establecida, lo que generó una erogación extraordinaria de 89.7 millones de pesos (ASF, 2019). Además, se observó que, de un total de 536 contratos, 344 fueron adjudicados sin concurso, y 15 de ellos concentraban el 78% del importe total erogado. Algunas de las principales constructoras beneficiadas fueron ICA, Grupo Carso y otras empresas de Carlos Slim, Grupo Hermes, Carlos Hank Rhon, Prodemex, Grupo Empresarial Ángeles —propiedad de Olegario Vázquez Raña—, y GIA+A —propiedad de Hipólito Gerard Rivero— (PODER, 2018).

La continuidad de la obra se vio comprometida en la recta final del sexenio de Peña Nieto, cuando López Obrador comenzó a encabezar las preferencias electorales de cara a los comicios de 2018.

La oposición de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) al nuevo aeropuerto responde, al menos, a dos importantes razones: el esquema de financiamiento contemplado y, como indican Engel *et al.* (2014), los pocos incentivos que tienen los políticos para continuar obras iniciadas en administraciones anteriores, sobre todo si implican una erogación considerable del presupuesto público. En cuanto al primer motivo, desde la década de 1980, uno de los sellos característicos de la lucha política de AMLO fue su postura en contra de las privatizaciones, lo que lo convirtió en una figura central dentro de la oposición en su natal Tabasco, cuando contendió por la gubernatura —aunque de manera fallida— en 1988 y 1994.^[4]

Por otro lado, los políticos tienen pocos incentivos para continuar obras iniciadas por sus antecesores especialmente si están en un proyecto político distinto, como en este caso. Desde que encabezaba el gobierno del Distrito Federal, AMLO señalaba que “el aeropuerto de Texcoco nunca debió aprobarse y menos iniciarse” debido a su negativo impacto ecológico, la sobreexplotación del agua en el oriente del Valle de México, así como “el dispendio de enormes recursos públicos y la herencia de altos compromisos financieros a las siguientes administraciones” (SCT, 2019: 1). Además, también enfatizó en la nula participación ciudadana y en la exclusión de autoridades locales —del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, y el Estado de México—, cuyo papel es relevante en la construcción de infraestructura urbana para garantizar condiciones de movilidad y bienestar en torno al aeropuerto. Otro factor decisivo en la cancelación de la obra, cuando AMLO ya era presidente de

México, fue que su funcionamiento implicaría clausurar el Aeropuerto Internacional Benito Juárez (AICM) y la Base Aérea Santa Lucía por motivos de tráfico aéreo. Esto exigía que el NAICM estuviera al cien por ciento de sus operaciones y funcionamiento, sin embargo, esto no sería posible antes de concluir la obra en 2045, como se tenía previsto (SCT, 2019).

La cancelación del aeropuerto de Texcoco fue una de las promesas de campaña de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Para legitimar tal decisión, se realizó una consulta popular el 27 y 28 de octubre de 2018, antes de que tomara protesta como presidente de México. Este ejercicio fue criticado por varios organismos y sectores. Por ejemplo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) expresó la inviabilidad constitucional de la consulta, pues su realización se programó fuera del calendario electoral (Notimex, 2018).

A pesar de que la validez y representatividad de la consulta fueron severamente cuestionados, logró convocar la participación de 1,067,859 ciudadanos, de los cuales 69.95% votaron a favor de la cancelación del nuevo aeropuerto. Con estos resultados, López Obrador pudo legitimar el traslado del proyecto a la Base Aérea de Santa Lucía (BBC News Mundo, 2018). En política públicas, las ideas e intereses tienen un papel fundamental; como se observa en este caso, los actores presentarán y defenderán sus posturas como las más apropiadas y las que mejor respondan al interés general.

Es importante señalar que en los ámbitos donde ciencia, tecnología y política se intersecan, es posible observar tensiones, pues, en ocasiones, las evaluaciones científicas no son compatibles con los intereses políticos y con el entramado legal (Majone, 1997: 38). En torno a la cancelación del NAICM, surgieron distintas críticas. Por ejemplo, un año antes de la elección de 2018, un alto funcionario de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Rolf Alter, afirmó que la cancelación carecía de sustento. En el mismo sentido, la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) manifestó una clara oposición al gobierno de López Obrador al señalar que, debido al avance de la obra, lo más conveniente y menos riesgoso era concluirla (Van Bedolla, 2021; Vásquez, 2017).

La cancelación de este proyecto mostró, como en toda política pública, que no es posible que todas las partes se vean favorecidas (Díaz-Cayeros, 2019). Puede pasar que, en una política pública, las viabilidades políticas y técnicas no estén en sintonía. De acuerdo con la tipología propuesta por Lowi (1964), los

proyectos tanto del NAICM como del AIFA pueden identificarse con las políticas distributivas en la medida en que los beneficios se concentran tanto en los usuarios como en las empresas favorecidas por la instalación de la infraestructura aeroportuaria, pasando por contratistas y constructoras.

Sin embargo, en la zona proyectada para la edificación de estos proyectos, los costos son difusos. Si bien se estimó que las cuatro fases proyectadas se pagarían por medio de la Tarifa de Uso Aeroportuario (TUA), sí se asignaron recursos presupuestales a través del Fideicomiso para el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, de Nacional Financiera (Nafin, 2014). Adicionalmente, se firmaron contratos bajo el esquema de asociaciones público-privadas, los cuales implicaban establecer compromisos a largo plazo, tal como lo establece la normatividad (Cámara de Diputados, 2016), a pesar de que esta modalidad ha generado grandes costos al erario público, como ha ocurrido con las prisiones privadas en México (Espejel-Espinoza y Díaz-Sandoval, 2020; Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2015).

Tanto en el caso del NAICM como del AIFA, la política pública (*policy*) incidió directamente en el proceso político (*politics*), pues dividió a partidarios y opositores de dichos proyectos de infraestructura y servicios. De hecho, la disputa trascendió a los actores económicos y organizaciones de la sociedad civil antagónicas al gobierno de López Obrador —como Causa en Común, Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A. C., Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), el CCE, MCCI, Consejo General de la Abogacía y México Unido Contra la Delincuencia (Monroy, 2019)—, pues, incluso en la esfera institucional, es decir, en las fuerzas de oposición partidista, tuvo lugar una disputa entre el propio gobierno federal y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) —órgano que depende de la Cámara de Diputados—, ya que en 2019 dicha instancia informó que el costo de la cancelación del NAICM ascendió a 331 mil millones de pesos. Sin embargo, días después, aludiendo a errores metodológicos, rectificó la cifra a 113 mil 327.7 millones, una tercera parte de lo que inicialmente se había informado (ASF, 2019).

En conclusión, tanto el NAICM como el AIFA carecieron de consultas vinculantes que garantizaran la genuina participación de las comunidades afectadas; esto significa que no se extinguió el patrón que ha caracterizado la construcción de grandes proyectos de infraestructura en el país.

LA IMPLEMENTACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Como se ha señalado previamente, en la implementación de una política pública se materializan las decisiones tomadas en la formulación y justificación del problema público. Sin embargo, además de considerar el proceso político (*politics*), en esta etapa nos trasladamos a la arena estatal y administrativa, en donde, para reducir la brecha de implementación (*implementation gap*), se precisan capacidades institucionales o, como lo llamó Michael Mann (2007), poder infraestructural. Es decir, “la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones en todos sus territorios”. En vista de que el problema que se intentaba resolver era la saturación del AICM, el gobierno propuso trasladar el plan del nuevo aeropuerto a la Base Aérea militar de Santa Lucía, al norte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Este proyecto fue nombrado Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) y formó parte de los Proyectos Prioritarios 2019-2024 del gobierno federal, junto con el Tren Maya, el Corredor del Istmo de Tehuantepec y la Refinería de Dos Bocas. La construcción de estas tres ambiciosas obras de infraestructura se justificó a partir del crecimiento económico y el desarrollo que propiciarían en la región sur-sureste del país.

En el documento *Pejenomics Vol. II* (2018), en el plan económico de López Obrador —que se difundió antes a su triunfo electoral—, se menciona que tanto Chiapas como Oaxaca concentran un importante porcentaje de la población en condiciones de pobreza extrema, lo cual se plantea como resultado del decrecimiento en la inversión en ambas entidades, entre 2009 y 2017. En este sentido, tanto el Tren Maya como el Corredor del Istmo atenderían dicho rezago histórico y estructural en esa región del país. Pero ambos proyectos no eran inéditos, sino que tienen sus antecedentes en iniciativas que formaron parte de las agendas de los gobiernos previos. La construcción del Tren Maya se concluyó en 2024, con un costo de 515 mil millones de pesos (De la Rosa, 2024), muy por encima del presupuesto contemplado en 2020 (156,000.4 millones de pesos) (De la Rosa, 2023).^[5] Por su parte, para comprender el proyecto de la Refinería Dos Bocas, es necesario considerar el papel de la industria petrolera en el discurso de López Obrador desde el inicio de su trayectoria política (Díaz, 2023). Entre las críticas que han tenido estos proyectos destaca el riesgo que supone la participación de las fuerzas armadas, no sólo en la construcción, sino también en la gestión de las obras.

Es necesario profundizar en el proceso de implementación, comenzando por identificar si se estableció con claridad el presupuesto requerido para la construcción de la obra, si se evaluaron las fuentes de financiamiento, si se realizaron estudios de impacto ambiental y si se presentaron, en su caso, los sobrecostos asociados al desarrollo de la obra. De igual forma, es importante verificar la existencia y operación de controles institucionales que supervisen el manejo de la obra por parte de las fuerzas armadas.

Entre las razones esgrimidas por el gobierno para justificar la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), destacó la oposición de López Obrador a los esquemas de participación del sector privado, como las asociaciones público-privadas que, en repetidas ocasiones, vinculó a la corrupción; además de la modalidad de financiamiento de la construcción. Por su parte, la obra del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) inició el 17 de octubre de 2019 en la Base Aérea Militar de Santa Lucía, localizada en el municipio de Zumpango, Estado de México. En ese sentido, una crítica recurrente fue la participación de la Sedena en la construcción de este gran proyecto de infraestructura, específicamente asignada al Cuerpo de Ingenieros del Ejército Mexicano.

Esta situación implicó una transformación institucional de las funciones de las dependencias del poder ejecutivo federal, pues se le otorgaron facultades que anteriormente correspondían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para el desarrollo de proyectos ambiciosos, como el Tren Maya y el AIFA. De hecho, esta transformación institucional permitió que el Ejército adquiriera un poder político significativo frente a otras secretarías de Estado. Además de desempeñar funciones de seguridad —como el acuerdo mediante el cual el gobierno de López Obrador, con anuencia del Congreso de la Unión, anunció que la Guardia Nacional formaría parte de la Sedena (decisión que posteriormente fue rechazada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN])—, el Ejército asumió tareas de carácter mercantil y administrativo (Gobierno de México, 2022b).

Posteriormente, se creó la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria denominada Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, S. A. de C. V., bajo la responsabilidad de la Sedena, a la cual se le otorgó una concesión por cincuenta años. Para 2022, según el Presupuesto de Egresos de la Federación, se asignaron 420 millones de pesos para su operación (INAI, 2022). Sin embargo, otorgar más

atribuciones a las fuerzas armadas con el objetivo de controlar la corrupción ignora la necesidad de fortalecer el Estado de derecho, en particular, las capacidades estatales, que incluyen la habilidad de cumplir con los objetivos establecidos en las reglas formales. Si bien no existe impedimento legal para el fortalecimiento de las funciones mercantiles y administrativas de las fuerzas armadas, esta decisión es inédita y plantea un problema. Las altas prerrogativas otorgadas a los militares dan cuenta de una herencia autoritaria que limita la construcción de una democracia de calidad.

En el inicio del proyecto, se anunció que el AIFA tendría una capacidad inicial para atender a 19.5 millones de pasajeros y manejar 470 mil toneladas de carga anuales. Se planteó que este proyecto, el AICM y el Aeropuerto Internacional de Toluca conformarían una red aeroportuaria en la Zona Metropolitana del Valle de México. La construcción del aeropuerto se justificó con el propósito de alcanzar los siguientes objetivos:

- Disminuir la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
- Ofrecer servicios aeroportuarios para ayudar a satisfacer la demanda en el Valle de México.
- Mejorar la conectividad del Sistema Aeroportuario Metropolitano del Valle de México.
- Incrementar la eficiencia operativa, mejorar la calidad en el servicio al usuario y la conectividad entre aeropuertos.
- Fortalecer la competitividad de la economía regional y nacional en materia aeroportuaria (Banobras, 2023).

Entre las condiciones políticas e institucionales que hicieron posibles las obras de infraestructura del gobierno federal, destaca el triunfo del partido Morena en la elección presidencial de 2018, así como la obtención de la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión en coalición con el Partido del Trabajo (PT) y el desaparecido Partido Encuentro Social (PES). Este contexto permitió asegurar la aprobación del presupuesto destinado a las obras de infraestructura y a los programas sociales del gobierno federal.

En 2019, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) asignó inicialmente un presupuesto de 91,977,805,295.00 pesos para la construcción del AIFA. Sin embargo, el 19 de diciembre de ese año, se realizó una

actualización que redujo la cifra a 79,305,723,135.62 pesos. Posteriormente, en 2022, este monto fue nuevamente ajustado, alcanzando un total de 88,107,344,367.00 pesos (Gobierno de México, 2022a). Del financiamiento total para la construcción de la obra, 22% provino de recursos fiscales, mientras que el restante (78%) fue cubierto con presupuesto del Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar (FPAPEM), bajo la responsabilidad de la Sedena (México Cómo Vamos, 2022). Cabe destacar que los recursos de este fideicomiso han aumentado de manera considerable durante el gobierno de López Obrador. Además, fue creado durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa y, desde entonces, ha sido uno de los actos jurídicos que ha recibido cuantiosos recursos presupuestales (Ramírez, 2021; Sánchez, 2011).

La construcción de esta obra fue defendida como un ejemplo de uso eficiente de los recursos públicos, en clara alusión al tipo de financiamiento empleado para el aeropuerto de Texcoco. Otro argumento a favor de este megaproyecto fue el tiempo estimado para su construcción, que resultó más corto en comparación con lo contemplado para el NAICM. En este sentido, el esquema utilizado para su desarrollo fue la modalidad de obra pública, lo cual representó un cambio significativo en este sexenio, pues rompió con la tendencia predominante desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, que impulsaba la creación de infraestructura y servicios mediante asociaciones público-privadas. Estas asociaciones habían sido empleadas por gobiernos anteriores para la construcción de carreteras, la edificación de hospitales y el diseño y manejo de prisiones, por mencionar algunos ejemplos.

En una entrevista con el medio estadounidense *Bloomberg*, López Obrador respondió a las preocupaciones de los inversionistas sobre la intervención del poder ejecutivo en la economía, particularmente en relación con la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) y los hidrocarburos. Señaló lo siguiente:

No vamos a intervenir [en la economía]. Los contratos se están respetando. Que no se va a cometer ningún abuso, que se respeta y se necesita la inversión extranjera. Que el caso del aeropuerto tuvo que ver con corrupción, porque se quería construir el nuevo aeropuerto en un lago —es la parte de la ciudad, del Valle de México que más se hunde; se puede hacer un aeropuerto en el océano, nada más que cuesta mucho hacerlo—; entonces, era una obra de mala calidad, con riesgo de hundimiento, con sobrepagos costosísimos o, mejor dicho, un proyecto muy costoso, oneroso. Para hacer dos pistas en el nuevo aeropuerto iban a cerrar dos aeropuertos —el actual aeropuerto y el aeropuerto militar de Santa Lucía—. O sea, se

iban a construir dos pistas e íbamos a perder tres pistas, y lo que había en el fondo es que el actual aeropuerto, que son seiscientas hectáreas, se iba a urbanizar e iban a hacer negocios jugosos al amparo del poder público. Entonces dijimos “no”, pero eso no significa detener el progreso. Primero, hubo arreglo con todos, no vamos a quedar a deber ni un peso a los inversionistas, [ya] sean accionistas, los que compraron bonos, las empresas contratistas. A todas se les liquida. Segundo, se va a construir el nuevo aeropuerto en la base militar de Santa Lucía. ¿Sabes cuánto nos vamos a ahorrar con esta decisión? cien mil millones de pesos. Eso por lo que corresponde al aeropuerto (*Bloomberg*, 2019: 35m54s).

El esquema de obra pública, empleado para la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), implica que el gobierno no establecerá contratos a largo plazo con empresas del sector privado para el diseño, construcción y gestión de la infraestructura. Como se ha señalado, López Obrador adjudicó la obra a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) con el objetivo de evitar la corrupción y la privatización, y le asignó el nombre “Construcción de un Aeropuerto Mixto/Civil Militar con capacidad internacional en la Base Aérea Militar No. 1 (Santa Lucía, Edo. Méx.), su interconexión con el A. I. C. M. y reubicación de Instalaciones Militares”. La decisión de delegar en el Ejército la facultad de construir megaproyectos de infraestructura responde, según el gobierno, a una estrategia en materia de seguridad.

Desde 2021, por instrucción de López Obrador, la Secretaría de Marina (Semar) asumió el control de todos los puertos, aduanas y determinados aeropuertos del país, con lo que desplazó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en dichas funciones. Esta decisión fue justificada con la necesidad de frenar al crimen organizado, particularmente el contrabando y la introducción de droga a través de los puertos del Golfo de México y del Pacífico (Monroy, 2021). Se estipuló que la Semar controlaría el Aeropuerto Internacional de Ciudad del Carmen (ACM), en Campeche, y los aeropuertos de Guaymas y Ciudad Obregón, en Sonora. Asimismo, se le instó vigilar los aeródromos de Cancún y Cozumel (Quintana Roo), de Mérida y Chichen Itzá (Yucatán), y de Tapachula y Tuxtla Gutiérrez (Chiapas) (*El Financiero*, 2022). Por su parte, además de la construcción del AIFA, se le confirió a la Sedena la construcción de los tramos 5, 6 y 7 del Tren Maya, por medio de la empresa Grupo Aeroportuario, Ferroviario, de Servicios Auxiliares y Conexos Olmeca-Maya-Mexica, S. A. de C. V., así como la edificación de las sucursales del Banco

del Bienestar, institución financiera encargada de la dispersión de los recursos asignados a los programas sociales. De igual forma, la Sedena está a cargo de la construcción de seis hoteles ubicados en el corredor del Tren Maya.

Cabe señalar que el Grupo Aeroportuario, constituido el 13 de abril de 2022, es una empresa de participación estatal mayoritaria, tiene al frente a la Sedena, la cual, además del manejo del AIFA, se encarga del Aeropuerto de Palenque (Chetumal) y el de Tulum (Quintana Roo) —en proceso de construcción—, el cual pretende contar con una capacidad similar al Aeropuerto Internacional de Cancún. La creación del Grupo tenía el objetivo de ser un instrumento estratégico para incidir en condiciones estructurales, como la educación, la creación de empleos, la salud y el bienestar social, que “representará un motor de crecimiento, desarrollo y competitividad a nivel nacional e internacional, a través de detentar el control de las empresas que administren, operen, exploten y, de ser necesario, construyan” infraestructura aeroportuaria (SHCP, 2022).

En lo que respecta a las utilidades, López Obrador afirmó que el aeropuerto de Santa Lucía las obtendría hasta 2024 (Galindo, 2023); 75% de éstas y las derivadas del Tren Maya se utilizarán para el pago de pensiones a militares (Carrillo, 2021). Haber otorgado mayores facultades al Ejército no ha favorecido el fortalecimiento institucional frente a la corrupción y la fiscalización en materia de obra pública; ambos, requerimientos importantes en la democratización y, en específico, en una democracia de calidad.

Aunque la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) representó un cambio significativo en la provisión de infraestructura pública en México al romper con la tendencia de privilegiar contratos a largo plazo mediante asociaciones público-privadas, la obra no ha estado exenta de problemas. Uno de ellos, como ya se mencionó, fueron las condiciones en las que se llevó a cabo la consulta para legitimar la decisión, la cual, según los términos de Tilly (2007), dista de ser vinculante.

En cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas interinstitucional, persisten varias lagunas. Más allá de las desavenencias entre el gobierno federal y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se identificaron algunos problemas en la revisión de la cuenta pública relacionada con el AIFA. Por ejemplo, en 2019, durante la fiscalización del desempeño en la ejecución del aeropuerto, se realizó un análisis de costo-beneficio para evaluar la viabilidad económica del proyecto. Esta revisión reveló problemas metodológicos en la

estimación de la demanda de pasajeros. Además, respecto a las proyecciones de la demanda de carga, la ASF sugirió incluir en las estimaciones los efectos de la pandemia de Covid-19. Asimismo, se identificaron deficiencias metodológicas en el análisis de la distribución del tráfico aéreo proyectado entre 2019 y 2052.

Otro inconveniente identificado fue la insuficiente infraestructura de transporte y movilidad entre el AICM, el Aeropuerto Internacional de Toluca y el AIFA, lo que implicaba transferir a los pasajeros el costo de traslado entre las terminales aéreas (ASF, 2020b). En la revisión por Grupo Funcional de 2020, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó irregularidades en la gestión financiera de los recursos asignados para la construcción del edificio Torre de Control (Frente 5). Entre ellas, se destacó que el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) donó materiales cuyo uso no fue debidamente documentado y que tampoco fueron almacenados de manera adecuada. Asimismo, en el Frente 5 se identificaron contratos con sobrecostos relacionados con el traslado y la transformación del acero proveniente del NAICM (ASF, 2021).

En este sentido, una vez más, queda en evidencia la continuación de la tendencia que ha caracterizado la construcción de obra pública en México.

En lo que respecta a la evaluación de impacto ambiental —documento que informa sobre los efectos de la obra y las acciones de mitigación—, a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), se contrató a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para su elaboración. Si bien se identificaron algunos efectos adversos, la Sedena no consideró los impactos ambientales de la interconexión entre el AICM y el AIFA, ni los efectos sobre las especies y los recursos hídricos. Asimismo, se detectó que la Sedena implementó diez programas ambientales sin el visto bueno de la Semarnat, no se conformó el Comité de Vigilancia Ambiental —necesario para el seguimiento y mitigación de los riesgos ambientales— y no se estableció la coordinación con el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) para garantizar el salvamento arqueológico y paleontológico. En conclusión, aunque se llevó a cabo la manifestación de impacto ambiental, no se generó información actualizada sobre los recursos naturales, los impactos ambientales y las medidas de mitigación (ASF, 2020a).

Asimismo, han surgido preocupaciones sobre el impacto de megaproyectos como el AIFA en los recursos hídricos de la Zona Metropolitana del Valle de México, particularmente en el acuífero Cuautitlán-Pachuca y en los pozos comunitarios que abastecen a los pueblos originarios. Según Castillo y Hernández (2020), los megaproyectos son utilizados como recursos de legitimación política, más que como un fin en sí mismos basados en su utilidad pública. En términos generales, el proceso de formulación de políticas públicas relacionadas con este tipo de infraestructura se realiza de forma vertical, sin considerar a las comunidades afectadas.

En este contexto, la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) ha generado acciones colectivas en su contra, principalmente lideradas por el Frente de Pueblos Originarios en Defensa del Agua (FPODA), principal opositor a esta obra. El 10 de marzo de 2019, el gobierno realizó una consulta en la comunidad indígena de Xaltocan, en el municipio de Nextlalpan, Estado de México, para discutir la construcción del aeropuerto. En la asamblea participaron 626 personas, quienes, tras sostener un diálogo con el gobierno, acordaron aceptar el proyecto, cuya ampliación abarcaría tierras de propiedad comunal (INPI, 2019). Sin embargo, el FPODA denunció que la consulta excluyó a las comunidades de otros doce pueblos en Tecámac, Zumpango y Nextlalpan.

El FPODA organizó diversas caravanas en contra del AIFA con el lema “Por el Agua y la Vida, no a la construcción del nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles”, motivadas principalmente por el impacto del megaproyecto sobre la fuentes hídricas (Castillo y Hernández, 2020). Las protestas continuaron en 2021 y 2022, acompañadas de acusaciones contra el gobierno por apropiarse de terrenos ubicados en Xaltocan mediante un decreto de expropiación (*Desinformémonos*, 2022; Medellín, 2021). Como suele ocurrir, los mecanismos de participación fueron omitidos y las voces de los opositores fueron silenciadas, lo cual pudo contribuir a la resiliencia democrática.

En cuanto a la rendición de cuentas interinstitucional, la decisión de otorgar mayores facultades a las fuerzas armadas fue respaldada por los partidos políticos afines al gobierno de López Obrador, mientras que la oposición tuvo un papel secundario debido a su condición en el Congreso de la Unión. Como señala Morlino, no es suficiente contar con fuerzas partidistas de oposición y medios de comunicación críticos al gobierno, sino que también deben actuar con responsabilidad y en concordancia con los valores

democráticos. Sin embargo, esto no ha sido parte de la disputa por la democracia en México, ya que cuando el PRI y el PAN estuvieron en el poder ejecutivo profundizaron prácticas corruptas y opacas en el desarrollo de la obra pública en el país. Por su parte, los grandes medios de comunicación también mantuvieron una confrontación con el gobierno, lo cual tampoco abonó al fortalecimiento de la democracia.

A esto se suma que, en 2021, el gobierno federal publicó un Acuerdo que instruía considerar sus proyectos prioritarios de infraestructura como asuntos de seguridad nacional e interés público (Presidencia de la República, 2021). No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó dicho documento. En respuesta, el 18 de mayo de 2023, el gobierno de López Obrador emitió un decreto que clasificó a las obras de infraestructura —los aeropuertos, el Tren Maya y el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec— como de interés público y seguridad nacional (*El Financiero*, 2023; Presidencia de la República, 2023).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido resoluciones que establecen ciertos controles sobre el Ejército en relación con la construcción y manejo de la obra pública. Además de la que invalida el Acuerdo previamente mencionado (SCJN, 2023a), en otra resolución ordena al Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) la entrega de las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales de 23 elementos del Ejército responsables de diseñar, supervisar y coordinar la construcción del AIFA (SCJN, 2023b).

Sin duda, el talón de Aquiles de dicho aeropuerto es el control otorgado por el gobierno de López Obrador a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) para el manejo de la infraestructura y sus utilidades, especialmente si se considera que esta institución y la Secretaría de Marina (Semar) han estado en el epicentro de las críticas por violaciones a los derechos humanos en la historia reciente del país, como la desaparición de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa y la ulterior obstrucción de la investigación realizada por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) (Vela, 2023).

Con el triunfo de Claudia Sheinbaum Pardo como la primera presidenta de México, las fuerzas armadas mantendrán un rol privilegiado en el desarrollo de obra pública, en particular, de los grandes proyectos estratégicos. Es importante comprender que esta decisión es un recurso pragmático que busca conservar el

respaldo de un actor estratégico, como la Marina, la Fuerza Aérea y el Ejército. Precisamente, recurrir a este recurso le permitió a AMLO llevar a cabo su ambicioso proyecto político y económico. Durante su gobierno se realizaron con prontitud numerosas obras de infraestructura; sin embargo, el gran problema —como hemos insistido—, además de la opacidad persistente en la generación de bienes públicos, es la falta de voluntad para fortalecer el andamiaje institucional y, específicamente, las capacidades estatales. Esto no favorece a la democratización, sino que se traduce en una democracia de baja calidad —incluso, hasta en un posible tránsito hacia la autocratización— pues, aunque se han evitado grandes actos de corrupción, el acceso a la información podría estar en riesgo, ya que las fuerzas armadas no se han caracterizado por tener un espíritu democratizante.

CONCLUSIONES

Es necesario analizar el estado de la democracia en México a través del diseño, la implementación y la rendición de cuentas en áreas medulares como los megaproyectos de infraestructura. Este análisis permite identificar los problemas que intensifican la autocratización y erosionan la democracia. Como se mencionó en la introducción de este capítulo, la preocupación actual radica en identificar los retos que enfrenta la construcción democrática en el país. En este sentido, el triunfo de López Obrador implicó una serie de transformaciones de gran magnitud que requieren un análisis detallado, pues uno de los principales problemas en la obra pública en México ha sido el uso y abuso de los contratos a largo plazo, cuya licitación y asignación se han caracterizado por la opacidad y la corrupción.

Al respecto, el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) presentó una serie de problemas, entre ellos la ausencia de canales de participación democrática en la definición del proyecto, así como la falta de claridad y certidumbre presupuestaria para su culminación proyectada en 2045. Por otro lado, la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) ilustra cómo los gobiernos legitiman sus decisiones como las más apropiadas, con lo que se genera una división entre “ganadores” y “perdedores”.

Uno de los desafíos pendientes en México consiste en garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la obra pública. Según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), durante el periodo 2011-2016 se identificaron

diversas irregularidades, como una planeación incompleta, una dudosa rentabilidad, la firma de contratos inequitativos, la falta de claridad en los tipos de contratación y la inexistente coordinación institucional requerida para obtener licencias y permisos. Otros problemas incluyen la prevalencia de criterios políticos sobre consideraciones de carácter técnico; la carencia de estudios de suelo, topográficos, geológicos y ambientales; la falta de claridad normativa para ejecutar la obra; unas bases de licitación inadecuadas o incompletas; el otorgamiento deficiente de licitaciones, pues no contaban con evaluaciones previas. Además, se detectó la falta de personal técnico especializado para evaluar las propuestas presentadas (ASF, 2017).

Estas problemáticas, de carácter institucional, político y administrativo, profundizan la brecha de implementación de proyectos de obra pública y afectan gravemente la gobernabilidad democrática; es decir, el punto de equilibrio entre la capacidad de respuesta del Estado y las demandas ciudadanas (Camou, 2013).

El diseño e implementación del AIFA buscó subsanar algunos problemas estructurales en la construcción de obra pública en México, con especial énfasis en evitar los sobrecostos y garantizar que no se recurriera a empresas privadas para la construcción y el manejo de las instalaciones del aeropuerto. Sin embargo, se identificaron varios problemas. El primero fue la consulta popular para legitimar la cancelación del NAICM, la cual fue cuestionada por tratarse de una decisión sobre la que López Obrador ya había expresado una postura clara. Esta consulta careció de representatividad y, aunque significó un ejercicio interesante de participación ciudadana, no se condujo con base en los canales legales e institucionales establecidos para tal efecto. En consecuencia, no fue una consulta vinculante.

En segundo lugar, destaca el papel de las fuerzas armadas en el control de la obra pública, pues su participación no garantiza *per se* mayor eficiencia en la capacidad estatal, en particular, en las dimensiones institucionales, burocrático-administrativas y políticas. La capacidad estatal es una dimensión que incide en la democratización o, por el contrario, en la ruta hacia la autocratización (desdemocratización) (Tilly, 2007). Por ello, es necesario construir capacidades institucionales en materia de infraestructura en México, pues sólo así se podrá avanzar en la construcción democrática del país. También, es preciso fortalecer los controles interinstitucionales, pues la

vigilancia entre dependencias y agencias de fiscalización es fundamental para evitar el dispendio, la corrupción y la opacidad.

Finalmente, como ocurre con todo gran proyecto, existen efectos no deseados. En el caso del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), se ha generado una clara oposición por parte de los pueblos originarios del Estado de México, la cual está estrechamente relacionada con la defensa de la tierra y de los recursos hídricos. El AIFA rompe con la tendencia que prioriza la participación del capital privado por medio de contratos desventajosos; no obstante, en su intento de controlar la corrupción, cede amplias atribuciones a las fuerzas armadas, lo que en absoluto atiende de raíz las debilidades institucionales en la creación y manejo de infraestructura en México. Además, la presencia de las fuerzas armadas en el desarrollo de megaproyectos podría inhibir de manera más acelerada cualquier intento de resiliencia, es decir, acciones colectivas orientadas hacia la democratización.

Los retos son mayúsculos, pues la nueva administración, encabezada por Claudia Sheinbaum Pardo, deberá fortalecer las capacidades estatales en materia de obra pública, especialmente ante los grandes proyectos pendientes, como el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec. Es fundamental prestar atención a las dinámicas de la resiliencia democrática que puedan surgir en escenarios de transformación física, medioambiental, social, política y económica, provocada por el desarrollo de este tipo de infraestructuras. A su vez, es menester analizar con detalle los distintos ámbitos de acción política para determinar en qué medida contribuyen a la democratización o, por el contrario, a la autocratización.

REFERENCIAS

- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2017). *Informe Especial. Problemática general en materia de obra pública y servicios relacionados con las mismas 2011-2016* [en línea]. Disponible en https://www.asf.gob.mx/uploads/256_Informes_Especiales/Informe_Especial_Obra_publica.pdf (consulta: 22 de octubre de 2023).
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2019). *Costo del esquema de financiamiento, construcción y terminación anticipada de contratos del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM)* [en línea].

- Disponible en <https://www.asf.gob.mx/uploads/5210_naicm/naicm.pdf> (consulta: 22 de octubre de 2023).
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2020a). *Auditoría de Desempeño: 2019-0-16100-07-0193-2020* [en línea]. Disponible en <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_0193_a.pdf> (consulta: 25 de octubre de 2023).
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2020b). *Proyecto del Aeropuerto Internacional General Felipe Ángeles* [en línea]. Disponible en <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_0069_a.pdf> (consulta: 27 de octubre de 2023).
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2021). *Auditoría de Cumplimiento a Inversiones Físicas: 2020-0-07100-22-0082-2021* [en línea]. Disponible en <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020_0082_a.pdf> (consulta: 27 de octubre de 2023).
- Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras) (2023). *Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles* [en línea]. Disponible en <<https://www.proyectosmexico.gob.mx/ppp02-aifa/>> (consulta: 21 de octubre de 2023).
- BBC News Mundo (2018). “Santa Lucía: en qué consiste el proyecto de AMLO para construir un nuevo aeropuerto para Ciudad de México” [en línea]. Disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46015693>> (consulta: 18 de octubre de 2023).
- Bedolla, Ludwig van (2021). “¿Qué ganamos al cancelar el proyecto del NAICM?” [en línea]. *Nexos*, 25 de febrero. Disponible en <<https://anticorrupcion.nexos.com.mx/que-ganamos-al-cancelar-el-proyecto-del-naicm>> (consulta: 14 de octubre de 2023).
- Bloomberg (2019). “Entrevista a AMLO con la Agencia de Noticias Bloomberg” [en línea]. Video disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=dqsCBr8yzcY>> (consulta: 14 de octubre de 2023).
- Boese, Vanessa; 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.
- Cámara de Diputados (2016). *Ley de Asociaciones Público-Privadas* [en línea]. Disponible en

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_150618.pdf>
(consulta: 10 de agosto de 2023).

Camou, Antonio (2013). *Gobernabilidad y democracia*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.

Carrillo, Emmanuel (2021). “Entrega de obras de infraestructura al ejército es para evitar su privatización: AMLO”. *Forbes*, 4 de noviembre [en línea]. Disponible en <<https://www.forbes.com.mx/politica-entrega-obras-de-infraestructura-al-ejercito-es-para-evitar-su-privatizacion-amlo/>> (consulta: 08 de octubre de 2023).

Cassani, Andrea, y Luca Tomini (2020). “Reversing regimes and concepts: from democratization to autocratization”. *European Political Science* 19 (2): 272-87.

Castillo, Óscar, y Jorge Hernández (2020). “Ecología política del sufrimiento hídrico. el caso del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles y el Frente de Pueblos Originarios por la Defensa del Agua”. *Argumentos, Estudios Críticos de La Sociedad* 33 (93): 241-259.

Desinformémonos (2022). “Aeropuerto Felipe Ángeles ‘se inaugura violando su propia MIA’: Pueblos de Tecamac”, 21 de marzo [en línea]. Disponible en <<https://desinformemonos.org/aeropuerto-felipe-angeles-se-inaugura-violando-su-propia-mia-pueblos-de-tecamac>> (consulta: 14 de noviembre de 2023).

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2001). “Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 128-28-92 hectáreas de temporal de uso común e individual, de terrenos del ejido Tocuila, Municipio de Texcoco, Edo. de Méx”, 22 de octubre [en línea]. Disponible en <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=761720&fecha=22/10/2001#gsc.tab=0> (consulta: 10 de noviembre de 2023).

Díaz, Mariela (2023). “Las Asociaciones Público-Privadas en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: retórica anti-privatización, proyectos estratégicos y continuidad”. En *Régimen, Partidos y Políticas Públicas En Tiempos de La “4T”*, coordinado por Javier Rosiles, Alberto Arellano y Juan Pablo Navarrete, 239-271. Zapopan: Colegio de Jalisco.

Díaz-Cayeros, Alberto (2019). “Conflictos distributivos, señales y los grandes proyectos de inversión” [en línea]. Disponible en

<<https://adiazcayeros.medium.com/conflictos-distributivos-señales-y-los-grandes-proyectos-de-inversión-ca8eae96cd6a>> (consulta: 17 de noviembre de 2023).

Díaz-Sandoval, Mariela (2021). “Covid-19 y castigo: medidas punitivas y coercitivas para atender la emergencia sanitaria a nivel subnacional en México”. *Regiones y Desarrollo Sustentable* XXI (41): 165-196.

Domínguez, Juan Carlos (2011). “Megaproyectos, infraestructura y los límites de la democracia delegativa”. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* 4 (7): 33-62.

El Financiero (2022). “¡Ya controlan el cielo! Estos son los aeropuertos operados y/o vigilados por el Ejército y la Marina”, 5 de diciembre [en línea].

Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/12/05/ya-controlan-el-cielo-estos-son-los-aeropuertos-operados-yo-vigilados-por-el-ejercito-y-la-marina>> (consulta: 17 de noviembre de 2023).

El Financiero (2023). “AMLO ‘reta’ a la Corte: publica nuevo decreto que declara obras del gobierno como seguridad nacional”, 19 de mayo [en línea].

Disponible en

<<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/05/18/amlo-reta-a-la-corte-publica-nuevo-decreto-que-declara-obras-del-gobierno-como-seguridad-nacional>> (consulta: 17 de septiembre de 2023).

Engel, Eduardo; Ronald Fischer; y Alexander Galetovic (2014). *Economía de las asociaciones público-privadas. Una guía básica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Espejel Espinoza, Alberto, y Mariela Díaz Sandoval (2015). “De violencia y privatizaciones en México: el caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 4 (1): 129-158.

Espejel-Espinoza, Alberto, y Mariela Díaz-Sandoval (2020). “¿Privatización del sistema penitenciario en México? Un balance en torno a las prisiones construidas bajo el esquema de asociaciones público-privadas”. En *Transformación del Estado y Privatización de la seguridad pública. Policías Privadas, cárceles privadas y Gated Communities en México*, coordinado por Lucía Jasso y Pierre Matari, 125-165. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Esposito, Giovanni; Andrea Felicetti; y Andrea Terlizzi (2021). “The limits of participatory governance in megaprojects: The Lyon-Turin high-speed railway between structure, agency, and democratic participation”. Ponencia presentada en el *5th International Conference on Public Policy* (ICPP5). Barcelona, del 5 al 9 de julio.
- Freedom House (2005). *Freedom in the world 2005. The annual survey of political rights and civil liberties* [en línea]. New York/Washington, D. C.: Freedom House, Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Disponible en <<https://goo.su/l9zHUD>> (consulta: 12 de octubre de 2023).
- Fung, Anthon (2006). “Democratizing the Policy Process”. En *Oxford Handbook of Public Policy*, coordinado por Michael Moran, Martin Rein, y Robert Goodin, 669-688. Oxford: Oxford University Press.
- Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) (2018). *Actualización del análisis costo beneficio del NAIM* [en línea]. Disponible en <https://gacm.gob.mx/2018-PaginaHistorica/aeropuerto/doc/ActACBNAICM_Version_Final.pdf> (consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Galindo, Jennifer (2023). “AIFA generará utilidades en 2024: AMLO” [en línea]. T21, 1 de marzo. Disponible en <<https://t21.com.mx/aereo-2023-03-01-aifa-generara-utilidades-2024-amlo/>> (consulta: 11 de julio de 2023).
- Gerschewski, Johannes (2021). “Explanations of institutional change: reflecting on a missing diagonal”. *American Political Science Review* 115 (1): 218-233.
- Gobierno de México (2022a). “Presupuesto total del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles”, 1 de abril [en línea]. Disponible en <<https://www.gob.mx/aifa/articulos/presupuesto-total-del-aifa>> (consulta: 06 de julio de 2023).
- Gobierno de México (2022b). “Por acuerdo de la Presidencia, Guardia Nacional formará parte de Sedena: jefe del Ejecutivo federal” [en línea]. Disponible en <<https://www.gob.mx/amlo/prensa/por-acuerdo-de-la-presidencia-guardia-nacional-formara-parte-de-sedena-jefe-del-ejecutivo-federal#:~:text=Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%2C%20de,la%20Defensa%20Nacional%20>> (consulta: 11 de agosto de 2023).
- Gobierno de México (2023). “Polos de Desarrollo para el Bienestar (Podebis)” [en línea]. Disponible en <<https://www.gob.mx/ciit/articulos/polos-de>>

- [desarrollo-para-el-bienestar-podebis](#)> (consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Gobierno de Veracruz (2023). “Participan 65 empresas por licitación de los primeros cinco Polos de Desarrollo para El Bienestar del Corredor Interoceánico Del Istmo de Tehuantepec”. *El Economista*, 27 de julio [en línea]. Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Participan-65-empresas-por-licitacion-de-los-primeros-cinco-Polos-de-Desarrollo-para-el-Bienestar-del-Corredor-Interoceanico-del-Istmo-de-Tehuantepec-20230727-0032.html>> (consulta: 19 de noviembre de 2023).
- Huntington, Samuel (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Instituto Nacional de Propiedad Intelectual (INPI) (2019). “En Consulta libre, previa e informada a la comunidad indígena de Xaltocan, se aprobó el proyecto del Aeropuerto En Santa Lucía” [en línea]. Disponible en <https://www.gob.mx/inpi/prensa/en-consulta-libre-previa-e-informada-a-la-comunidad-indigena-de-xaltocan-se-aprobo-el-proyecto-del-aeropuerto-en-santa-lucia-198270>> (consulta: 07 de noviembre de 2023).
- Kolvani, Palina; Shreeya Pillai; Amanda Edgell; Sandra Grahm; Stefanie Kaiser; Jean Lachapelle; y Anna Lührmann (2020). “Pandemic Backsliding: Democracy Nine Months into the Covid-19 Pandemic”. *V-Dem Institute* [en línea]. Disponible en https://v-dem.net/media/publications/v-dem_policybrief-26_201214_v31.pdf> (consulta: 19 de octubre de 2023).
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lowi, Theodore (1964). “American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory”. *World Politics* 16 (4): 687-691.
- Maerz, Seraphine F.; Anna Lührmann; Sebastian Hellmeier; Sandra Grahm; y Staffan I. Lindberg (2020). “State of the World 2019: Autocratization Surges-Resistance Grows”. *Democratization* 27 (6): 1-19.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Mann, Michael (2007). “El poder autónomo del estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. *Sociología Histórica y Relaciones Internacionales* 4 (5): 1-43.

- Marí, Carlos (1995). “Inician perredistas marcha a México”. *Reforma*, 20 de abril, p. 15.
- Medellín, Jorge (2021). Expropiará el ejército mexicano terrenos para ampliar el futuro Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles [en línea]. *Defensa*, 20 de febrero. Disponible en <<https://www.defensa.com/mexico/expropiara-ejercito-mexicano-terrenos-para-ampliar-futuro-felipe>> (consulta: 7 de septiembre de 2023).
- Meter, Donald van, y Carl van Horn (2000). “El proceso de implementación de las políticas. un marco conceptual”. En *La Implementación de Las Políticas*, coordinado por Luis Aguilar, 2-20. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- México Cómo Vamos (2022). “Tren Maya y aeropuertos coordinados por la Sedena” [en línea]. Disponible en <<https://mexicocomovamos.mx/tren-maya-aeropuerto-sedena>> (consulta: 17 de septiembre de 2023).
- Monroy, Jorge (2019). “Suman amparos vs. aeropuerto de Santa Lucía”. *El Economista*, 18 de junio [en línea]. Disponible en <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Suman-amparos-vs-Santa-Lucia-20190618-0007.html>> (consulta: 27 de septiembre de 2023).
- Monroy, Jorge (2021). “Marina a cargo de puertos, a partir del sábado”. *El Economista*, 02 de junio [en línea]. Disponible en <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Marina-a-cargo-de-puertos-a-partir-del-sabado-20210602-0025.html>> (consulta: 13 de septiembre de 2023).
- Morlino, Leonardo (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. San José: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Nacional Financiera (Nafin) (2014). *Fideicomiso para el desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de La Ciudad de México* [en línea]. Disponible en <<https://gacm.gob.mx/costo-financiamiento.php>> (consulta: 13 de agosto de 2023).
- Notimex (2018). “INE no puede realizar consulta sobre nuevo aeropuerto: consejeros”, *Forbes*, 16 de julio [en línea]. Disponible en <<https://www.forbes.com.mx/ine-no-puede-realizar-consulta-sobre-nuevo-aeropuerto-consejeros>> (consulta: 10 de julio de 2023).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2007). *Infrastructure to 2030. Mapping Policy for Electricity, Water and Transport*. París: OCDE.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008). *Implementation Guide to Ensure Accountability and Transparency in State Ownership*. París: OCDE.
- Oszlak, Oscar (2015). “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. En *Capacidades Estatales. Diez Textos Fundamentales*, coordinado por Carlos Acuña, 155-216. Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas. Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Pejenomics (2018). *Pejenomics Vol. II* [en línea]. Disponible en <https://issuu.com/ejecentral6/docs/pejenomics2__1_> (consulta: 10 de mayo de 2023).
- Pimienta, Carlos, y Natalia Rezai (2016). “Public procurement in Latin America”. En *Public Financial Management in Latin America. The Key to Efficiency and Transparency*, coordinado por Carlos Pimienta y Mario Pessoa, 1-27. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER) (2018). *Todos los contratos para la construcción del NAICM* [en línea]. Disponible en <<https://torredecontrol.poderlatam.org/contratos.html#slide-1>> (consulta: 10 de junio de 2023).
- Presidencia de la República (2021). “Decreto por el que la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y Polos de Desarrollo para el Bienestar” [en línea]. *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo. Disponible en <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5689265&fecha=18/05/2023#gsc.tab=0> (consulta: 16 de junio de 2023).
- Presidencia de la República (2023). “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, 18 de junio” [en línea]. *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre.

- Disponible en <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021#gsc.tab=0> (consulta: 19 de junio de 2023).
- Quintana, Enrique (1996). “¿El petróleo es nuestro?”. *Reforma*, 22 de marzo, p. 16.
- Ramírez, Bertha (2001). “Exige el gobierno capitalino revocar la decisión de construir el Nuevo Aeropuerto en Texcoco”. *La Jornada*, 23 de octubre [en línea]. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/2001/10/23/023n1pol.html>> (consulta: 10 de septiembre de 2023).
- Ramírez, León (2021). “Fideicomiso de Sedena crece once veces con AMLO; Se Destina a Santa Lucía y a Compras de Equipo de Policía Militar”. *Animal Político* [en línea]. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/te-explico/fideicomiso-sedena-amlo-aeropuerto-santa-lucia>> (consulta: 16 de mayo de 2023).
- Redacción A21 (2017). “Analizan financiar obras del NAICM mediante Asociaciones Público-Privadas”. *A21*, 1 de junio [en línea]. Disponible en <<https://a21.com.mx/aeropuertos/2017/06/01/analizan-financiar-obras-del-naicm-mediante-app>> (consulta: 7 de junio de 2023).
- Rivero, Melesio, y María de los Ángeles Velázquez (2021). “Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles: lo político y la planeación”. *Espacialidades* 11 (2): 66-81.
- Rosa, Alejandro de la (2023). “Tren Maya costará, al menos, 130% más que lo previsto”. *El Economista*, 3 de mayo [en línea]. Disponible en <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Tren-Maya-costara-al-menos-130-mas-que-lo-previsto-20230503-0009.html>> (consulta: 19 de noviembre de 2023).
- Rosa, Alejandro de la (2023, 3 de mayo). “Tren Maya costará, al menos, 130% más que lo previsto” [en línea]. *El Economista*. Disponible en <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Tren-Maya-costara-al-menos-130-mas-que-lo-previsto-20230503-0009.html>> (consulta: 12 de junio de 2025).
- Rosa, Alejandro de la (2024, 1 de septiembre). “Sexto Informe de Gobierno: AMLO dice que costo del Tren Maya será de 515,000 millones de pesos” [en

- línea]. *El Economista*. Disponible en <<https://goo.su/FBBs>> (consulta: 12 de junio de 2025).
- Ruiz de la Peña Brandy, Alberto (2013). “Controversia Constitucional. El Caso Del Aeropuerto de Texcoco”. *Estudios Políticos* (33): 201-216.
- Russon, Hollie, y K. Sabeel Rahman (2019). *Rebuilding Democratic Infrastructure. An Analytical Framework* [en línea]. Disponible en <<https://www.newamerica.org/political-reform/reports/rebuilding-democratic-infrastructure>> (consulta: 10 de agosto de 2023).
- Sánchez, Mayela (2011). “Gobierno de Calderón crea 75 nuevos fideicomisos” [en línea]. *Contralínea*, 1 de junio. Disponible en <<https://contralinea.com.mx/capitales/gobierno-de-calderon-crea-75-nuevos-fideicomisos/>> (consulta: 1 de junio de 2023).
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) (2016). *Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Programa Estratégico/Institucional* [en línea]. Disponible en <<https://www.gacm.gob.mx/doc/pdf/naicm-interiores-vf.pdf>> (consulta: 7 de noviembre de 2023).
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) (2019). *Razones Para La Cancelación Del Proyecto Del Nuevo Aeropuerto En Texcoco* [en línea]. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463268/Informe_de_cierre_NAICM.pdf> (consulta: 18 de agosto de 2023).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2023a). *Comunicado de Prensa No. 173*, 18 de mayo [en línea]. Disponible en <<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7359>> (consulta: 10 de septiembre de 2023).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2023b). *Comunicado de Prensa No. 278*, 17 de agosto [en línea]. Disponible en <<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7468>> (consulta: 15 de octubre de 2023).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2022). “Resolución por la que se autoriza la constitución de una empresa de participación estatal mayoritaria denominada Grupo Aeroportuario, Ferroviario y de Servicios Auxiliares Olmeca-Maya-Mexica, S.A. de C.V., misma que estará agrupada en el sector coordinado” [en línea]. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril. Disponible en <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?

[codigo=5649068&fecha=13/04/2022&print=true](#)> (consulta: 11 de noviembre de 2023).

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

Vásquez, Azucena (2017). “Consideran inviable cancelación de NAICM” [en línea]. Reforma, 31 de mayo. Disponible en
<<https://www.reforma.com/consideran-inviable-cancelacion-de-naicm/ar1126744?v=5>> (consulta: 10 de junio de 2023).

Vela, David (2023). “Caso Ayotzinapa: GIEI señala a la 4T y el Ejército por actitud opaca”. *El Financiero*, 25 de julio [en línea]. Disponible en
<<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/07/25/caso-ayotzinapa-giei-senala-a-la-4t-y-el-ejercito-por-actitud-opaca/>> (consulta: 10 de septiembre de 2023).

Wiebrecht, Felix; Yuko Sato; Marina Nord, Martin Lundstedt; Fabio Angiolillo; y Staffan I. Lindberg (2023). “State of the world 2022: defiance in the face of autocratization”. *Democratization* 30 (5): 769-793.

[Notas]

- [1] Para el caso de México, la tendencia desdemocratizadora se presentó específicamente en el ámbito subnacional, pues gobernadores y presidentes municipales aprobaron medidas — por medio de la publicación de acuerdos, decretos o modificaciones a su respectivo código penal— que restringieron derechos básicos, como la libertad de tránsito y asociación, otorgando facultades de sanción a policías de tránsito (Díaz-Sandoval, 2021).
- [2] En las ciencias sociales no existe un consenso en la discusión en torno al cambio opuesto a la democratización. Por ejemplo, se habla de erosión y de decadencia —o declive— de la democracia; sin embargo, se trata de categorías cuya existencia implica una relación de variables determinadas. Como señala Gerschewski (2021:225), el término *erosión* tiene una naturaleza exógena; es decir, indica que las causas que afectan el estado de la democracia están fuera de las mismas instituciones democráticas. Sin embargo, en la literatura sobre el tema no se elabora una clara distinción entre los factores endógenos y exógenos, por lo que pareciera que esta categoría incluye una amplia gama de fenómenos que afectan la permanencia de la democracia. Por su parte, los términos *decadencia* o *declive* aluden a un proceso endógeno y gradual que tiene lugar dentro del propio entramado democrático. Un ejemplo es la existencia de actores que defienden distintos intereses dentro una organización, lo cual afecta su permanencia a lo largo del tiempo. Así, aquellos actores oportunistas estarán motivados por su propio interés para beneficiarse de manera egoísta de la institución.
- [3] En este orden de ideas, indicó lo siguiente: “vamos a ver si se ha avanzado, si hay independencia entre los negocios privados y el poder público o vamos a saber también si sigue lo mismo, como el Fobaproa, la venta de Banamex, que no pagaron impuestos porque están bien apalancados y tienen buenas agarraderas arriba [...] vamos a ver qué pasa con este asunto del aeropuerto; todo indica que van a ganar los grupos de intereses creados [...], el complejo burocrático empresarial que realmente domina el país, que es el que decide” (Declaración de Andrés Manuel López Obrador, citado en Ramírez, 2001).
- [4] Entre sus protestas más emblemáticas destaca la de 1995, por la posible venta de 61 plantas de petroquímica de Petróleos Mexicanos (Pemex). Protagonizó movilizaciones hacia la capital del país para exigir la no privatización de la paraestatal, así como el enjuiciamiento y confiscación de bienes del expresidente Carlos Salinas de Gortari (Marí, 1995; Quintana, 1996). Este posicionamiento en contra de la venta de activos estatales ha sido una constante en su trayectoria política, la cual ha tomado forma en diversas iniciativas en materia de infraestructura y servicios en su ejercicio como presidente de la República.
- [5] En cuanto al Corredor del Istmo de Tehuantepec, éste encuentra su antecedente en el Plan Puebla-Panamá, y su propósito es ofrecer una alternativa al Canal de Panamá, conectando

el Océano Pacífico con el Golfo de México, particularmente de Salina Cruz, Oaxaca, a Coatzacoalcos, Veracruz. Se trata de uno de los proyectos más ambiciosos del sexenio 2018-2024. Se estimaba una inversión de 120 mil millones de pesos y se esperaba que las exportaciones se incentivaran, el establecimiento de empresas asentadas en Asia, además de configurarse como un Polo de Desarrollo para el Bienestar (Podebis); es decir, aquellas áreas geográficas con condiciones necesarias para atraer inversión (Gobierno de México, 2023; Gobierno de Veracruz, 2023).

Democracia antifeminista

Amneris Chaparro Martínez

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

¿En qué te ofendo, cuando sólo intento poner bellezas en mi entendimiento y no mi entendimiento en las bellezas?

Sor Juana Inés de la Cruz

En los últimos años, las feministas han irrumpido en las calles de nuestro país con una fuerza avasallante. “Armadas” con pancartas, pañuelos verdes y morados, diamantina púrpura, pintura en aerosol, palos, martillos y bombas molotov responden masivamente a convocatorias espontáneas difundidas en redes sociales para denunciar la violencia, la impunidad y la falta de derechos. En bloque o en *petit comité*, en colectivos separatistas o mixtos, arropadas por instituciones, universidades, organizaciones no gubernamentales o por sus círculos de amigas, las feministas han ocupado el espacio público para incomodar y descolocar a los gobiernos con su exigencia de poner fin a los feminicidios, las desapariciones, la criminalización y la precarización de las mujeres y personas feminizadas.

A primera vista, esta situación parece novedosa y sin precedentes. Sobre avenidas inundadas de participantes irreverentes, desenfadadas, pero *siempre enrabiadas* (Rivera Garza, 2022), corean al unísono: “Ni una más, ni una más, ni una asesinada más”; “Hay que abortar este sistema patriarcal”; y “Que tiemblen los machistas, que América Latina será toda feminista”. El saldo incluye tiendas departamentales, pequeños negocios, restaurantes y estaciones de transporte público vandalizados; monumentos históricos intervenidos; vehículos en llamas y reacciones de condena por parte de los medios de comunicación, la ciudadanía y las autoridades de gobierno ante el desbordamiento de las nociones tradicionales de feminidad.

Las movilizaciones feministas y de mujeres en México^[1] son parte de un *continuum* de luchas alrededor del mundo de más de tres siglos.^[2] Es decir, no surgen de manera llana, sino que responden a las injusticias y desigualdades que son producto de los acomodados del orden de género.^[3] Si bien este orden

tiene un carácter estructural, es importante dar cuenta de las condiciones políticas, sociales y económicas que dan lugar a la articulación de los movimientos feministas contemporáneos en contextos democráticos. En este sentido, 2011 fue un año especialmente desencadenante.

Por un lado, las primaveras árabes en Egipto, Libia y Túnez no sólo significaron el fin de regímenes dictatoriales y la llegada de formas más democráticas de gobierno, sino también la visibilización de la concurrencia de numerosas mujeres que exigían igualdad de derechos, libertad y dignidad (Khamis, 2011). Por otro lado, los movimientos estudiantiles al interior de las universidades permitieron a las mujeres asumir el liderazgo político, como sucedió en el caso chileno (Lamadrid y Benitt, 2019). En este sentido, la Marcha de las Putas (*SlutWalk*), organizada por estudiantes de la Universidad de Toronto en respuesta a las declaraciones misóginas de un agente de la policía local, incitó a una serie de protestas en contra de la criminalización de las víctimas de violencia en distintas ciudades de Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Brasil, Ecuador y Perú.

A lo largo de la década, las formaciones feministas continuaron con su desarrollo y adquirieron relevancia. En 2012, un grupo de mujeres con pasamontañas de colores, conocido como Pussy Riot, se manifestó en la Catedral de Cristo Salvador de Moscú con su *Plegaria Punk*, con el propósito de denunciar el apoyo de la iglesia ortodoxa rusa al gobierno de Vladimir Putin. En 2014, en Brasil, se celebró la primera edición del Antifest Suspirin Feminista, y un año después se organizó la Marcha das Mulheres Negras, la cual se posicionó contra el racismo, la violencia y en favor de la buena vida (Álvarez, 2019).

En 2015, mujeres en ochenta ciudades argentinas salieron a las calles para exigir el fin de la violencia feminicida bajo el lema “Ni una menos”. Este movimiento ha tenido amplias repercusiones en América Latina, Europa y Asia. En 2016, la huelga de mujeres en Polonia, conocida como Lunes Negro o Czarny Protest (Protesta Negra), reunió a treinta mil personas en Varsovia en contra de la iniciativa gubernamental que buscaba prohibir el acceso al aborto.

En 2017, casi medio millón de mujeres marcharon en Washington D. C. en contra de la recién inaugurada presidencia de Donald Trump. Ese mismo año también destacó el surgimiento de #MeToo, un movimiento en redes sociales que promovió la denuncia masiva de acosadores en el cine, la literatura, la música y la academia (Kantor y Twohey, 2019). Cada 8 de marzo, desde 2018, la

convocatoria al paro internacional de mujeres ha mostrado un éxito creciente. En España, por ejemplo, se llevó a cabo una huelga de 24 horas en 120 ciudades, mientras que en Uruguay, según cifras oficiales, 20% de la población salió a marchar ese día (AFM, 2018).

Aunque breve, este panorama proporciona una visión del impacto de los movimientos feministas en las primeras dos décadas del siglo XXI. En términos generales, las demandas de las feministas se centran en visibilizar y denunciar las múltiples formas de desigualdad, así como en promover cambios profundos en el orden de género que permitan alcanzar vidas libres de violencia y discriminación. En este sentido, las luchas feministas convergen con otras luchas que pueden considerarse antisistémicas, ya que cuestionan el capitalismo, el racismo, el capacitismo y otras formas de injusticia que afectan abrumadoramente a ciertos grupos de sujetos, en particular, debido a su condición de género.

En cuanto a la articulación entre los feminismos y la democracia, resulta interesante que la experiencia latinoamericana feminista se desarrolla en contextos de posdictadura militar (Schild, 2016) o bajo regímenes de partido único, como en el caso de México. Estos escenarios, caracterizados por una incipiente apertura democrática y una creciente desregulación económica, han moldeado la relación de los feminismos con el poder. A ellos se suma el creciente alcance de los medios de comunicación, el uso de redes sociales y la incorporación paulatina pero constante de mujeres y personas feminizadas en espacios de toma de decisiones. Esto coloca a la agenda feminista del continente no sólo como una variable clave, sino también como un desafío ineludible para cualquier democracia.

La relación entre los feminismos y los gobiernos en América Latina no ha sido necesariamente antagónica. Las feministas no han rechazado *de facto* el reconocimiento o el diálogo con las autoridades que representan al Estado. El espectro político de la relación es mucho más complejo, matizado y táctico de lo que comúnmente se asume. Como afirman Gisela Zaremborg y Débora Rezende de Almeida (2022), una manera de entender los feminismos de la región es considerarlos como “redes anidadas” (*nested networks*), es decir, como estructuras dinámicas donde las relaciones entre diversos actores sociales convergen constantemente y “pueden estar en conflicto y en cooperación simultáneamente” (p. 3).

A partir de lo anterior, este capítulo tiene como objetivos:

1. Explorar los matices, las alianzas y los conflictos entre las feministas y los gobiernos en México. La evidencia histórica demuestra que, a pesar de la presencia de feministas al interior o cerca de los gobiernos, existen limitaciones simbólicas y materiales que restringen los márgenes de acción para impulsar agendas feministas sostenibles más allá de un periodo presidencial. Asimismo, se busca destacar la manera en la que los movimientos feministas contribuyen activamente a la resiliencia de la democracia al presentar formas de resistencia frente a posibles embates autoritarios.
2. Proponer una definición integral del antifeminismo como respuesta a los avances de las agendas igualitarias y emancipatorias feministas. Se analizará cómo el antifeminismo, entendido como una estrategia de subversión democrática, genera pánicos morales al culpar a las feministas de problemas sociales, como la desintegración familiar. Además, se examinará cómo busca desarticular la protesta feminista mediante su ridiculización y deslegitimación.
3. Analizar las características antifeministas en los discursos promovidos desde el poder ejecutivo encabezado por Andrés Manuel López Obrador. Este análisis permitirá comprender el antifeminismo como una reacción que no es exclusiva de los gobiernos conservadores, sino como un fenómeno transversal que afecta al ejercicio democrático de los países.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera. En el primer apartado presento una breve cronología del movimiento feminista mexicano a partir del uso de la metáfora de las olas como recurso explicativo para situarlo contextual, histórica y políticamente en relación con otros movimientos feministas. El objetivo es que las personas lectoras menos familiarizados con los feminismos en México puedan tener una imagen más clara de sus características. En consecuencia, explico cómo esos feminismos han mantenido una relación de conflicto-cooperación con los gobiernos antes, durante y después de la transición democrática.^[4] El tercer apartado aborda el antifeminismo como concepto y como estrategia política utilizada desde antaño para mermar las luchas feministas. A través del castigo, la amenaza y el ejercicio explícito de la violencia, la ridiculización, la infantilización, la sospecha y la criminalización de las mujeres en general y de las feministas en particular, observo la manera en la que los gobiernos encarnan formas de

antifeminismo para obstaculizar cualquier intento genuino de cambio social feminista.

En términos metodológicos, analizo 19 discursos presidenciales pronunciados entre 2019 y 2022,[5] con especial atención a las reacciones de López Obrador en torno a las movilizaciones feministas para identificar los rasgos antifeministas en su narrativa. Los discursos no son presentados en estricto orden cronológico ni de manera individualizada, sino que su análisis está relacionado con los eventos a los que se hace referencia a lo largo del texto y su papel en la construcción de una narrativa antifeminista. Estos discursos, por un lado, ponen en duda la legitimidad de la articulación política de las feministas al calificarlas como títeres del conservadurismo. Por otro lado, insisten en lo que *deben ser* las mujeres para recordarles cuál es *su lugar* en el proyecto democrático nacional; con lo que se busca despertar pánicos morales sobre una supuesta insurrección feminista que pretende destruir a la sociedad.

Es importante aclarar que la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) no es la primera —y muy probablemente no será la última— en expresar ideas antifeministas. No obstante, la gradual autocratización de la democracia en México (Monsiváis Carrillo, 2024) exige analizar la extrema violencia e impunidad en contra de las mujeres frente a la que éstas han decidido no quedarse calladas, arrojadas colectivamente por el feminismo. El capítulo concluye con una reflexión sobre la democracia antifeminista a la luz de la descolocación que implica para el gobierno federal la presencia de las feministas. Además, se abordan los desafíos en la relación entre feminismo, gobierno y democracia, finalmente, se ofrecen algunas rutas de investigación para futuros trabajos.

CRONOLOGÍA MÍNIMA DE LOS FEMINISMOS MEXICANOS

La articulación de lo que actualmente llamamos “feminismo” es de larga data. La historiografía feminista se ha encargado, por un lado, de visibilizar y reivindicar la labor de las mujeres (y algunos hombres) que contribuyeron a explicar, más allá de la biología y la religión, los orígenes de la desigualdad. Por otro lado, también ha reparado en la manera en que las feministas han sorteado obstáculos estructurales que les han impedido acceder a ciertos espacios y derechos.

En este sentido, la metáfora oceánica es uno de los recursos narrativos más exitosos para explicar la formación de las luchas feministas. Desde finales del siglo XIX se utiliza para describir al feminismo como una marea incontenible que sube o como un movimiento conformado por olas separadas que de repente convergen (Chaparro, 2022: 79). Esta metáfora evoca imágenes muy poderosas: ríos de mujeres inundando las calles, la marea verde que avanza en su lucha por la legalización del aborto o, como señala Gabriela Jáuregui (2018: 9), un tsunami provocado por el encuentro entre feministas de diferentes generaciones.

Las jóvenes feministas de los años setenta, en Estados Unidos, se autodenominaron “la segunda ola” para establecer una continuidad y, a la vez, una distancia con las sufragistas de finales del siglo XIX. Quizá —sugiero— no advirtieron que la decisión política de utilizar el término “ola” es también una decisión epistemológica, ya que nos dotaron de una categoría de análisis sobre el feminismo. Precisamente, en este punto, la metáfora se topa con algunos chubascos. En primer lugar, la imagen de las olas parece totalizadora y omnipresente, como si fuese aplicable a cualquier espacio-tiempo y ajena a contextos específicos. En segundo lugar, encubre una suerte de *telos*, de progresismo a través del cual se compara el avance feminista entre una sociedad y otra. Finalmente, al enumerarse en olas, la metáfora tiende a dejar fuera las aportaciones de otros sujetos no hegemónicos, como las mujeres indígenas, lesbianas, trans y *queer/cuir*. A pesar de sus inconvenientes, la metáfora de las olas nos permite trazar una cronología mínima del feminismo mexicano, su correspondencia con otros movimientos feministas en el mundo y sus relaciones de cooperación y conflicto con los gobiernos y la vida democrática.

En las primeras décadas del siglo XX, en medio del fervor revolucionario y posrevolucionario, aparecieron las primeras formaciones entre feministas y los gobiernos en México. Para Gabriela Cano (1996: 348), el feminismo adquirió una enorme relevancia política a partir de 1915 con la gubernatura de Salvador Alvarado en Yucatán. Desde una postura liberal, Alvarado creía que la participación de las mujeres era fundamental para el triunfo de la causa constitucionalista y la modernización económica del país. Esa participación, sin embargo, no contemplaba a las mujeres como ciudadanas, sino como madres y esposas. En ese sentido, y pese a haber financiado el Primer Congreso Feminista en 1916, Alvarado se oponía a otorgar derechos políticos a las

mujeres al considerar que esto pondría en peligro la estabilidad de la familia mexicana.

Esta postura no impidió que algunas feministas pioneras, como Hermila Galindo, Elvia Carrillo Puerto y Consuelo Zavala Castillo, crearan estrategias para forjar alianzas no sólo con gobiernos como el de Alvarado, sino también con el Partido Comunista Mexicano a través de la organización de las mujeres en los frentes, consejos y grupos a lo largo del país. Así como en Europa a principios del siglo XX, el movimiento feminista mexicano contaba con miles de afiliadas en partidos de izquierda. El Frente Único Pro-Derechos de la Mujer llegó a sumar, en sus cuatro años de existencia, hasta cincuenta mil mujeres activas. El trabajo que hicieron desde el Frente representa un cambio significativo en la legislación mexicana a través de iniciativas de reforma constitucional, las cuales culminaron con la conquista de derechos políticos como el sufragio, primero municipal, en 1947, y luego federal, en 1953.

Ana Lau Jaiven y Merarit Viera Alcazar (2021: 95) consideran que entre 1970 y 1980 las mujeres universitarias, blancas, de clase media, principalmente heterosexuales y algunas de izquierda comenzaron a tener mayor participación, identificadas con el lema “lo personal es político”. Es decir, junto a los movimientos estudiantiles, antibélicos y antirracistas de la época, en México también surgieron pequeños grupos feministas de autoconciencia (Lamas, 2021). En ese contexto, las mexicanas contribuyeron a fortalecer la narrativa de la segunda ola como continuidad del sufragismo y como algo que las conectaba con las luchas de otros países que también exigían derechos sexuales y la legalización del aborto, a la vez que denunciaban la violencia en momentos de fuerte autoritarismo gubernamental.

La periodización que Jaiven y Viera Alcazar proponen continúa con la etapa de institucionalización de los feminismos. Esta ola se caracteriza por una fuerte presencia del gobierno para promover reformas tanto constitucionales como en el Código Penal Federal, así como la adhesión a tratados internacionales en materia de género. En esta etapa también tienen lugar la creación de planes, programas y centros de estudios de las mujeres, feministas y de género en instituciones de educación superior; además de la “ruptura” entre feministas autónomas y feministas institucionales (Gargallo, 2014).^[6] Asimismo, durante la década de los noventa, la presencia de feministas de élite (es decir, institucionales) en posiciones estratégicas dentro de instituciones gubernamentales y no gubernamentales contrastó con el inicio de otra ola: la

de asesinatos sistemáticos de mujeres en la frontera norte de México y con los levantamientos de pueblos indígenas en búsqueda de autonomía y respeto en el sur del país.

Finalmente, se puede sugerir que el surgimiento de la cuarta ola del feminismo en México coincide con la alternancia partidista que, en cierto sentido, fortaleció la institucionalización y la transversalización de la perspectiva de género mediante la creación del Instituto Nacional de las Mujeres y sus equivalentes estatales. Dos de los avances más significativos durante los primeros años de esta cuarta ola ocurrieron en 2007, a través de la reforma al Código Penal del Distrito Federal (hoy Ciudad de México): la interrupción legal del embarazo y la promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ésta última con alcances en todo el territorio nacional.[7]

Frente al paulatino pero constante fortalecimiento de la lucha política feminista en México, es necesario señalar que las demandas de estas luchas surgen al interior de un marco más amplio a favor de los regímenes democráticos. En este sentido, el feminismo, como movimiento político-intelectual, es clave para el diseño institucional, las políticas públicas, la legislación y la instauración de la democracia. El espíritu crítico y contestatario del feminismo le ha permitido colocarse como un agente de resiliencia ante potenciales embates autoritarios que pretenden descalificarlo.

Lo anterior conduce a preguntar cuáles fueron las condiciones de posibilidad (políticas, económicas y sociales) que tuvieron lugar para que el feminismo detonara como lo hizo en los últimos años, especialmente entre 2019 y 2022. Uno de los objetivos de este capítulo es dar cuenta de los factores que nos permitan entender a los feminismos mexicanos como parte de un *continuum* de luchas —oleajes— más amplias alrededor del mundo, por lo que es necesario prestar atención a algunos ejemplos de políticas sociales y económicas que promovieron un cambio en las responsabilidades del Estado con sus ciudadanas y ciudadanos, las cuales, en buena medida, explican la actual protesta feminista (y las contrastantes respuestas del ejecutivo). Si bien no sería correcto suponer que el modelo de política neoliberal inaugurado en México a finales de los años ochenta —tras el fracaso del modelo desarrollista— es el único culpable, el neoliberalismo es una variable clave que nos permite entender el impacto de la retirada del Estado en áreas estratégicas de la vida pública.

El vínculo entre orden de género y neoliberalismo se ha exacerbado a tal grado que uno de sus primeros signos se manifestó en los cuerpos de las mujeres. A propósito de los feminicidios en Ciudad Juárez, Rita Laura Segato nos dice: “Allí, más que en cualquier otro lugar, se vuelve real el lema ‘cuerpo de mujer, peligro de muerte.’ Ciudad Juárez es también, significativamente, un lugar emblemático de la globalización económica y del neoliberalismo, con su hambre insaciable de ganancia” (Segato, 2008: 79). Lo anterior quiere decir que, si bien los cuerpos feminizados han sido históricamente pensados como objetos transaccionales, con los feminicidios se han convertido, además, en fragmentos desechables y reemplazables para el capital, sostenido por la impunidad de autoridades indolentes e incompetentes para resolver estos crímenes.

Al inicio de este capítulo señalé que 2011 fue un año crucial para la movilización feminista en el mundo, y nuestro país no estuvo al margen. Con el lema “No es No”, feministas mexicanas se unieron al llamado de la Marcha de las Putas en Oaxaca, Guadalajara, Cancún y Ciudad de México; en esta última se contabilizó una asistencia de más de 2,500 mujeres y niñas. En ese año, el “feminicidio” fue incluido en el Código Penal Federal para describir el delito de privación de la vida a una mujer por razones de género. Esa inclusión fue el resultado de años de trabajo de abogadas, colectivas feministas y de organizaciones de mujeres cuyas hijas habían sido asesinadas o desaparecidas.

A la Marcha de las Putas le siguió la Primavera Violeta el 24 de abril de 2016, como una manifestación para condenar la violencia machista. Con el lema #VivasNosQueremos, se convocó a mujeres en más de cuarenta ciudades a lo largo del país. Por primera vez, feministas provenientes de Naucalpan, Ecatepec, Chimalhuacán y Nezahualcóyotl marcharon desde sus municipios hasta la Ciudad de México, portando pancartas con la frase: “Las mujeres de la periferia existimos porque resistimos” (Villegas, 2016). En ese mismo año, la campaña de denuncia #MiPrimerAcoso, popularizada en redes sociales (antecesora de #MeToo), permitió a miles de mujeres compartir sus experiencias, las cuales no sólo se limitaban al acoso callejero por parte de desconocidos, sino que también hablaban del abuso y la violencia sexual perpetrados al interior de sus hogares y por familiares.

De manera paralela a estas movilizaciones en espacios públicos y digitales, las cifras de feminicidios continuaron en ascenso.^[8] En menos de dos décadas, la realidad de Ciudad Juárez se había expandido hacia gran parte del país, con

lo que se evidencia uno de los momentos más álgidos de esta cuarta ola del feminismo.

En 2013, la periodista Kira Cochrane introdujo formalmente la discusión sobre el surgimiento de una cuarta ola del feminismo. Según Cochrane, esta ola se configura a partir de factores como la prevalencia de una cultura de la violación, la existencia de medios de comunicación y gobiernos sexistas, las altas cifras de crímenes violentos en contra de mujeres y personas feminizadas, así como las reacciones misóginas ante cualquier mujer que ocupe una posición de poder en la esfera pública. Si bien su análisis se enfoca en el contexto de Reino Unido, su descripción resulta pertinente para comprender la configuración de la cuarta ola en México en los últimos seis años.

Otro acontecimiento clave dentro de esta ola fue el feminicidio de Lesvy Berlín Osorio en las instalaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en mayo de 2017 y la revictimización que sufrió por parte de las autoridades. Este caso representa un punto de quiebre en la relación entre feministas e instituciones. Entre 2017 y 2019, estudiantes universitarias comenzaron a manifestarse mediante denuncias formales e informales, tendaderos con nombres y fotografías de presuntos acosadores —académicos, alumnos y personal administrativo—, pintas, paros y tomas de instalaciones. Las primeras movilizaciones para exigir justicia ante el acoso y la violencia de género al interior de la Universidad estuvieron a cargo de las alumnas de la Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán a finales de octubre de 2019; estas acciones fueron seguidas por estudiantes de otras facultades de Ciudad Universitaria, como Ciencias Políticas y Sociales, Psicología, Arquitectura y Filosofía y Letras.

Estas protestas feministas reflejaron lo que ocurría en las calles del país. A través de un llamado espontáneo por medio de las redes sociales, un grupo amplio de feministas se concentró a las puertas de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México tras darse a conocer la liberación de los policías acusados de violar a una menor de edad. Este acontecimiento inauguró la denominada “Revolución diamantina”,^[9] la cual dejó clara la postura antiinstitucional de varias colectivas feministas, como lo revela la consigna “La policía no me cuida, me cuidan mis amigas”.

En un contexto de violencia, impunidad y desdén por parte de las autoridades, la rabia se acumuló entre los diferentes sectores del feminismo. El riesgo latente de sufrir violencia como parte integral de la vida de las mujeres,

cis y trans, ha detonado la acción colectiva. El viernes 16 de agosto de 2019 miles de mujeres se congregaron en Paseo de la Reforma para denunciar el actuar de los policías y la respuesta de las autoridades en los casos de violación sexual y otras violencias contra las mujeres. La rabia acumulada se manifestó en destrozos, transeúntes heridos, lanzamientos de bombas molotov, destrucción de estatuas a martillazos, quemas y pintas de reclamos en monumentos nacionales simbólicos, como la Victoria Alada (popularmente conocido como Ángel de la Independencia).[10]

Ese 16 de agosto marcó una ruptura en al menos dos aspectos: el desafío a las nociones tradicionales de feminidad y la apropiación abrupta del espacio público para transmitir un claro mensaje contra la violencia y la impunidad (Chaparro, 2020). Sin embargo, también puso de manifiesto la naciente relación de tensión entre tres actores centrales: las feministas, las feministas dentro del gobierno federal y el titular del poder ejecutivo. A partir de ese momento, el gobierno comenzó a percibir a las feministas con sospecha, recelo y escepticismo.[11]

En febrero de 2020, un centenar de feministas y madres de víctimas de feminicidio se congregaron frente a Palacio Nacional. Ahí, pintaron consignas y prendieron fuego a la Puerta Mariana como protesta por el feminicidio de Ingrid Escamilla, la indiferencia del gobierno y la revictimización por parte de los medios de comunicación que difundieron fotografías del cuerpo mutilado de Ingrid. Mientras tanto, dentro del recinto, el presidente Andrés Manuel López Obrador ofrecía la tradicional conferencia matutina, en la que expresó su respeto hacia el movimiento feminista y las mujeres.

Un mes después, el 8 de marzo, se llevó a cabo la marcha feminista más numerosa en la historia del país, con un conteo oficial de ochenta mil asistentes en la Ciudad de México y manifestaciones proporcionales en el resto del territorio nacional. Los feminismos mexicanos tomaron las calles de tal manera que sería muy difícil ignorarlos. Incluso con el aislamiento provocado por la pandemia de Covid-19, la protesta feminista no se desarticuló. Por ejemplo, el 2 septiembre de 2020, ante la inacción de las autoridades, Marcela Alemán, madre de una niña víctima de violación, se ató a una silla en las instalaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Junto con otras mujeres, pasó la noche en el lugar, mientras que colectivas feministas acudían para apoyar la protesta. Estas colectivas ingresaron al edificio,

desalojaron al personal y se apropiaron del espacio, renombrándolo como Ocupa Casa Refugio Ni Una Menos en México.

La Ocupa fue ampliamente documentada por la prensa nacional e internacional. Las colectivas participantes, principalmente de corte anarquista, incluyeron Crianza Feminista, Movimiento Estudiantil Feminista y Aquelarre Violeta (Arteta, 2020). La intervención del espacio no sólo ofreció refugio a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia, sino que también incluyó pintas con reclamos similares a los de la Victoria Alada, así como la intervención de los cuadros que decoraban el recinto. Los retratos de Miguel Hidalgo, José María Morelos, Benito Juárez y Francisco I. Madero fueron transformados con un enfoque feminista y subastados para recaudar fondos. La Ocupa fue desalojada de manera violenta el 15 de abril de 2022.

Uno de los principales recursos de la actual ola feminista es el uso de la tecnología. A través de esta herramienta, las mujeres jóvenes, aunque no sólo ellas, han generado nuevas formas de protesta mediante la creación de memes y el uso de *hashtags*[12] para visibilizar sus mensajes. La tecnología y las redes sociales se han convertido en herramientas indispensables para exigir a los funcionarios públicos romper pactos patriarcales, como sucedió en febrero de 2021, cuando se instó al presidente a dejar de defender a candidatos acusados de violencia sexual. Además, en las redes sociales se comparte información, se difunden las convocatorias a las protestas y se documentan y denuncian las agresiones por parte de autoridades gubernamentales.

Las olas feministas se deben entender no como una sucesión tajante entre ellas, sino como series de superposiciones y puntos de encuentro entre reivindicaciones históricas y nuevas luchas en el contexto global neoliberal. En este sentido, la actual cuarta ola —que no debe confundirse con la Cuarta Transformación— integra la lucha contra la violencia feminicida y la precarización, al tiempo que continúa con la reivindicación del acceso de las mujeres a espacios y derechos políticos, sociales y económicos. Las representantes de esta ola desafiaron al gobierno de Andrés Manuel López Obrador con su resiliencia, vehemencia, irreverencia y sentido del humor. Ya sea en la marcha masiva, en el *performance* —callejero o virtual—, la ocupa o en consignas como “La que no brinque es macho”, los feminismos se presentan como actores inesperados y no del todo bienvenidos en el proyecto obradorista.

LA REACCIÓN ANTIFEMINISTA: PÁNICO MORAL Y DESARTICULACIÓN FEMINISTA

Una definición inicial de antifeminismo requiere analizar el prefijo “anti”. Este prefijo negativo es utilizado para otorgar el significado opuesto a una palabra existente. En este sentido, se encuentran términos como “anticonstitucional” para designar una acción contraria a la constitución; “antifascista” para describir formas de resistencia contra regímenes totalitarios; o “antipatriarcal” para referirse a la lucha contra un sistema de creencias adverso y opresor para las mujeres. De acuerdo con esta lógica, el antifeminismo puede interpretarse como una posición contraria al feminismo y a las feministas.

Jordi Bonet-Martí sostiene que las contribuciones de Andrea Dworkin, Susan Faludi, Christine Bard, Méliisa Blais, Diane Lamoureaux y Francis Dupuis-Déri han sido fundamentales para la conceptualización del antifeminismo.^[13] Sin embargo, “la mayoría de las publicaciones [que abordan el antifeminismo como objeto de estudio] se concentran en la última década [2012-2022], lo que da cuenta de la creciente relevancia académica del fenómeno” (Bonet-Martí, 2022: 63). Esto coincide con la sugerencia de que 2011 marcó el inicio de una importante presencia feminista en el escenario global contemporáneo, identificado como la cuarta ola.

Mientras Bonet-Martí (2022) describe al antifeminismo como un contramovimiento diverso y complejo, cuya estructura organizativa depende de contextos específicos (p. 62); Christine Bard (2000) le atribuye un carácter más omnipresente. Según ella, el antifeminismo surge “como la consecuencia de un síntoma de malestar que busca hacerse sitio en la historia de los temores individuales y colectivos” (p. 34). Dichos temores o pánicos morales^[14] están directamente vinculados a la presencia de mujeres en espacios simbólica e históricamente ocupados por hombres.

A diferencia de lo que propone Bonet-Martí, el antifeminismo no se limita a manifestarse bajo la lógica del contramovimiento. Aunque es cierto que existen estructuras organizativas antifeministas, como los grupos conservadores religiosos y los partidos políticos de ultraderecha, que promueven agendas en contra de los derechos de las mujeres, el antifeminismo también se expresa fuera del ámbito de la organización institucional formal, y se expresa en actitudes individuales y societales.

El antifeminismo puede definirse como una serie de reacciones que se presentan a nivel individual, colectivo e institucional en oposición a cualquier impronta feminista. En cada uno de esos niveles, se promueven creencias, discursos y prácticas inspirados en la misoginia y el sexismo inherentes al orden de género, con el objetivo de desacreditar, frenar e impedir el avance de las agendas feministas. Un objetivo central del antifeminismo consiste en “vaciar al feminismo de su carácter utópico” (Rochefort, 2000: 127) y mostrarlo como un proyecto innecesario, fútil y hasta peligroso. En este sentido, surgen preguntas sobre la manera como se articula el antifeminismo, las herramientas que lo caracterizan, y si acaso es exclusivo de un sector del espectro político.

El antifeminismo se articula a partir de un rechazo explícito a cualquier intento de cambio en el orden de género. Las demandas de derechos como el sufragio, la educación, el trabajo con igualdad salarial, el acceso al aborto y a una vida libre de violencia cuestionan nociones tradicionales de feminidad, lo que ha provocado una crisis en la masculinidad. Frente a esta crisis, se producen y reproducen narrativas fundamentadas en pánicos morales, como el temor a la tiranía de las mujeres en el poder, el desplazamiento de las labores domésticas, el rechazo a la feminidad y la maternidad, así como el terror a la feminización de los hombres.

Entre las herramientas más eficaces del antifeminismo se encuentran el sexismo y la misoginia. El sexismo se basa en creencias que aseguran una supuesta inferioridad natural de las mujeres respecto a los hombres a partir de argumentos biologicistas, como la capacidad cerebral, las cargas hormonales o la masa muscular. La misoginia, por su parte, consiste en prácticas de vigilancia y castigo dirigidas a las mujeres que desafían el orden de género. Kate Manne (2018) la denomina “la policía del patriarcado”, que regula el comportamiento femenino y clasifica a las mujeres en dos tipos: buenas y malas. El antifeminismo se nutre tanto del sexismo como de la misoginia, fomenta pánicos morales y promueve la eventual desarticulación del movimiento feminista.

Con base en la literatura existente sobre el tema, ofrezco una lista de acciones antifeministas concretas que operan a nivel individual, colectivo e institucional.

Tabla 1
Acciones antifeministas que promueven pánicos morales y la desarticulación del movimiento feminista

<i>Pánicos morales</i>	<i>Acciones de desarticulación</i>
1) Culpar al feminismo de las bajas tasas de natalidad, de rechazar la feminidad y de promover discursos de odio en contra de los hombres.	4) Ridiculizar y criminalizar la protesta feminista y a las feministas.
2) Articular matrices de “odios interseccionales” para atacar a feministas, migrantes, personas racializadas y grupos de disidencias sexogenéricas al definirles como amenazas a la estabilidad social (Bard, en Bonet-Martí, 2022: 66).	5) Ejercer distintas formas de violencia para disuadir o disolver la protesta feminista.
3) Acusar al feminismo de ser una ideología extranjera (Bonet-Martí, 2022: 66).	6) Discernir entre mujeres y feministas (Rochefort, 2000: 126).
	7) Despojar al feminismo de su carácter revolucionario y emancipatorio (Rochefort, 2000).
	8) Apropiarse del término feminista para promover una agenda conservadora.

Fuente: elaboración propia.

Las acciones antifeministas surgen en respuesta a la presencia del feminismo en el espacio público. Desde el encarcelamiento y la alimentación forzada de las sufragistas hasta la división de las mujeres en dos grandes grupos (las “verdaderas mujeres” que son buenas y abnegadas y las feministas que son “de lo peor”), pasando por el uso de adjetivos peyorativos para referirse a las feministas (brujas, terroristas, feas), las acciones antifeministas están presentes desde la primera ola. Podría decirse que si el feminismo se constituye a partir de olas, el antifeminismo ha tenido la función de rompeolas.

Asimismo, las actitudes antifeministas son transversales a cualquier ámbito en donde existan improntas feministas, incluyendo las instituciones del Estado y los gobiernos democráticos. En cuanto a estos últimos, si bien se supone, en principio, que son igualitaristas, se observa que el antifeminismo “aparece no sólo en las filas de la derecha, sino también en las de la izquierda, aunque esto resulte menos comprensible y bastante más paradójico” (Bard, 2000: 389). Una revisión de actitudes en apariencia progresistas sobre la participación política de las mujeres en el espacio público da cuenta de la necesidad interpartidista de mantener el *statu quo* del orden de género no sólo como natural, sino como inmejorable.

Asimismo, ante procesos de autocratización de la democracia, podemos sugerir que las narrativas antifeministas se constituyen como una herramienta de subversión democrática que busca descalificar y restringir el ejercicio de

derechos fundamentales para un número importante de grupos feministas. Por subversión democrática me refiero a las acciones —directas e indirectas— emprendidas por los gobiernos para frenar el avance de discursos, derechos y agendas críticas, ya sea a través de la hostilidad, el encono o la ridiculización (véase Monsiváis, en esta obra).

A la luz de lo expuesto hasta ahora, la relación entre los feminismos contemporáneos mexicanos y la presidencia de Andrés Manuel López Obrador es compleja, a veces de cooperación y muchas otras conflictiva. Por un lado, de acuerdo con Ivonne Melgar (2022), las feministas al interior del partido Morena y del gobierno federal cuentan con reducidos márgenes de acción y tienden a justificar el actuar del presidente cuando desestima las demandas de las mujeres (p. 151). Por otro lado, como titular del poder ejecutivo, López Obrador ha descalificado de manera constante las movilizaciones feministas desde un enfoque antifeminista, con lo que promueve pánicos morales y la desarticulación del movimiento. En otras palabras, el antifeminismo funge como una especie de herramienta para la subversión democrática.

En lo que resta de este apartado, se analizará cómo la retórica de Andrés Manuel López Obrador incorpora elementos representativos del antifeminismo. Esta retórica es parte de una estrategia de comunicación orientada a responder a aquello que él percibe como ataques de los grupos conservadores. En consecuencia, cualquier crítica al gobierno ha sido interpretada, desde el inicio, como una provocación y no como una expresión genuina de inconformidad. En dicho contexto, no es de extrañar que, desde 2019, el entonces presidente haya descrito a la movilización feminista como manipulada, cooptada e infiltrada por conservadores que, según él, “lo que quieren es debilitar al gobierno, debilitar al presidente.”[15]

En repetidas ocasiones, López Obrador manifestó sus sospechas sobre las motivaciones detrás del movimiento feminista. Aunque reconoció el legado histórico del feminismo en la lucha por la igualdad durante la primera ola, no dudó en señalar el carácter oportunista del conservadurismo, que ahora “se disfraza de feminista” para defender el *statu quo* y fomentar la violencia. Según él, “el conservadurismo está sintiendo afectados sus intereses y privilegios” y tiene la firme intención de “tirar al gobierno”.

La narrativa del presidente no se concentró únicamente en criticar al feminismo que acusa de conservador. Por un lado, López Obrador se ha referido a un feminismo que podríamos calificar como legítimo, ya que defiende la

“causa noble” de la igualdad y, por lo tanto, merece su respeto y admiración. Este feminismo se caracteriza por su resistencia civil pacífica, su rechazo a la violencia, su identificación con la izquierda y la lucha obrera y su afinidad con figuras históricas como Josefa Ortiz de Domínguez, Leona Vicario, Carmen Serdán y Rosario Ibarra de Piedra, según señalaba.

Por otro lado, López Obrador se refería a un feminismo rebelde sin causa, que recurre a la violencia y que, al igual que el feminismo conservador, le genera desconfianza. Este feminismo, además, atenta contra nociones tradicionales de feminidad —“¿Cómo encapuchados o encapuchadas?”— y de movilización política —“No se puede ser revolucionario, no se puede buscar una transformación, luchar por la justicia, siendo un rebelde sin causa [y sin] tener la simpatía del pueblo”—. Según él, este feminismo “a veces pues no gusta mucho porque también con razón se quiere cambiar el rol de las mujeres”. En otras palabras, cuestiona la idea de que las tareas domésticas y de cuidados deben recaer exclusivamente en las mujeres, ya que “los hombres [son] más desprendidos”.

Esta narrativa le permitió a López Obrador delimitar al “verdadero feminismo”, así como establecer la manera correcta de ejercer el derecho a la libre manifestación: “Si no hay violencia, el verdadero movimiento feminista gana”. Además, recurrió a su propia experiencia como opositor —“Y aunque me amenazaran, yo me quedaba callado”— para instruir sobre formas de protesta que no implican acciones como arrojar bombas, usar martillos o realizar quemas, ya que, según él, “eso es lo que quieren los conservadores”. De ahí su llamado a las feministas a “autolimitarnos y portarnos bien” y a que “no nos pinten las puertas y las paredes”.

La postura de López Obrador respecto a los feminismos, clasificados como conservadores, legítimos o rebeldes, refleja su postura sobre las mujeres. Como se ha señalado, López Obrador exalta tanto un feminismo histórico y noble como el papel tradicional de las mujeres como cuidadoras. En este sentido, expresaba su respeto hacia aquellas mujeres, incluidas las policías, que participan en las manifestaciones de manera correcta, que no son violentas, que “resisten, resisten, resisten”, que son estoicas y no caen en las trampas de los conservadores: “Es sublime la mujer, y se tiene que proteger y respetar y garantizar espacios de participación”.

Sin embargo, según el expresidente, esta sublimidad se acompaña de una susceptibilidad de las mujeres a la manipulación. Por ejemplo, cuando en un

taller de la colonia Polanco se encontraron a dos mujeres con bombas molotov, dijo estar seguro de “que fueron inducidas a hacer eso”. Asimismo, al ser cuestionado sobre las denuncias de violencia sexual en contra de Félix Salgado Macedonio, calificó las acusaciones de ser “campañas de linchamiento” en las que “se fabrican víctimas y se fabrican delitos”. Aunque reconoció el derecho de las mujeres a denunciar, también señaló que, independientemente de si se trata de una demanda legítima, “siempre hay que preguntarse ¿de parte de quién?, ¿por qué todo esto?, ¿qué hay detrás?”.

Algo similar ocurrió cuando López Obrador minimizó los reclamos y el enojo de las feministas en contra de su gobierno, a los que descalificó como provocaciones: “no era una manifestación en el centro del Zócalo con un templete donde hablan las mujeres pidiendo respeto [...] no, no, no. Era martillo y marro, y gasolina y fuego, eso es lo que predominó”. Y cuando se le instó para que se pronunciara sobre las demandas legítimas para frenar la violencia contra las mujeres, se limitó a declarar “todo nuestro respeto, nuestra admiración para quienes luchan por la justicia”, y aseguró que todos los días “estamos trabajando para que no haya feminicidios”.

Al referirse al delito de feminicidio, López Obrador lo describió como “un proceso de degradación progresivo que tuvo que ver con el modelo neoliberal”. Es decir, según él, se trata de una crisis de valores que surge del “individualismo y el predominio de lo material”, un síntoma de “descomposición social; es una relación desquiciada, familiar, que lleva a esta monstruosidad”. Ante este escenario, propuso moralizar y purificar la vida pública del país como estrategia para fortalecer los valores “culturales, morales, espirituales”.

Además, dicha estrategia también evitaría la desintegración familiar, pues en su discurso, la familia se presentaba como “la institución más importante de seguridad social”. En la medida en que la Cuarta Transformación busca “el despertar de las conciencias” a partir de principios humanistas, López Obrador apela a los roles de la familia tradicional para enviar mensajes a las y los manifestantes: “tengan cuidado porque en una de esas los voy a acusar con sus mamás, con sus papás, con sus abuelos”.

Esta idea tradicional de la familia, las mujeres y las feministas detona los pánicos del expresidente en relación con quienes se manifiestan de manera violenta en contra de los feminicidios y las desapariciones. La respuesta de López Obrador a la intervención de los cuadros de varios próceres de la patria en septiembre de 2020 ilustra ese temor a la feminización. Si bien dijo entender

el dolor de las víctimas de violencia, también declaró: “¿Cómo me va a gustar ver a Madero ultrajado? Nadie debe ser ofendido así, vilipendiado; menos un luchador por la democracia como Madero”. Y continuó, “el que afecta la imagen de Madero o no conoce la historia, lo hace de manera inconsciente, o es un conservador, un proporfirista”.

Es importante resaltar que, si bien el discurso del expresidente revela diversas concepciones del feminismo, en 2019 se refería a éste como un eje importante de su proyecto humanista: “Yo sostengo que el que transforma es feminista [...] el que transforma es profundamente humano” o “Yo soy humanista y respeto por eso al feminismo”. A pesar de señalar que la igualdad social era la meta más importante de su administración, también reconocía la importancia del feminismo, el ambientalismo y los movimientos a favor de los derechos humanos en la lucha por la justicia social.

En 2021, frente a las críticas a la reforma eléctrica y al proyecto de construcción del Tren Maya, hubo un cambio de opinión. López Obrador calificó como “importadas” y “copias” las expresiones que lo instaban a romper el pacto patriarcal, entendido como el compromiso implícito de defensa hacia hombres cercanos a su gobierno. Asimismo, a finales de ese año el expresidente manifestó que los diseñadores del modelo neoliberal promovieron “los llamados nuevos derechos” con el objetivo de respaldar un “modelo de pillaje” en el que las corporaciones internacionales se apropiaron de bienes nacionales. Según él, causas sociales como “el feminismo, el ecologismo, la defensa de los derechos humanos, la protección de los animales” fueron impulsadas con la intención de que “no volteáramos a ver que estaban saqueando al mundo y que el tema de la desigualdad en lo económico y en lo social quedara afuera del centro del debate”.

Los discursos del expresidente de México presentaban algunas características del antifeminismo analizado previamente. En relación con los pánicos morales, estos discursos responsabilizan al feminismo de rechazar la feminidad tradicional y de fomentar la feminización de los varones, considerada como una ofensa. Asimismo, se estructuran matrices de odios interseccionales que posicionan a las feministas como una amenaza para la estabilidad social, en particular para la estabilidad familiar, que constituye un eje central del proyecto obradorista. Al describir al feminismo y algunos de sus conceptos clave como una ideología de origen extranjero, se pretende alienarlo y provocar su rechazo por parte de sectores más amplios de la sociedad.

En cuanto a la estrategia de los discursos del expresidente para desarticular la movilización, puede señalarse que, aunque no se ridiculiza ni se criminaliza la protesta debido al compromiso gubernamental de no ejercer represión, sí se minimiza su autenticidad al sugerir que no se trata de un movimiento genuino. Se insinúa que las participantes no actúan por convicción propia, sino que son infiltradas o manipuladas. En todo caso, el gobierno no necesita recurrir a la violencia para disolver la protesta feminista, ya que logra crear una división no sólo entre mujeres y feministas, sino también entre feministas legítimas, feministas conservadoras y feministas rebeldes sin causa. Esta división pretende despojar al feminismo contemporáneo de su carácter revolucionario, al presentarlo como un movimiento sin dirección, susceptible de ser cooptado y destinado al fracaso por carecer de una agenda política clara y de liderazgo definido.

CONCLUSIONES

Si bien una democracia robusta debe ser plural, deliberativa y capaz de construir proyectos comunes incluso en medio del disenso, también puede convertirse en un espacio para la acción antifeminista. En otras palabras, los discursos y expresiones antifeministas encuentran amplia cabida en los regímenes democráticos debido a la capacidad del orden de género para producir y reproducir desigualdades entre hombres y mujeres presentadas como naturales y deseables. Por lo tanto, no resulta sorprendente que proyectos democráticos, tanto de izquierda como de derecha, alberguen posturas abiertamente antifeministas que, a su vez, pueden ser utilizadas como herramientas de subversión en la retórica autoritaria de un régimen.

El caso analizado en este capítulo se enfoca en la figura de un presidente descolocado frente a las movilizaciones feministas. En primer lugar, López Obrador afirmaba liderar un proyecto de transformación moral, paritario, progresista y de izquierda, pero no desafía las convenciones sobre la familia ni los roles asignados a las mujeres como amas de casa y cuidadoras. En segundo lugar, defendía un ideal histórico de la lucha de las mujeres, pero ignoraba que, en su momento, esas luchas desafiaron a los gobiernos revolucionarios y prodemocráticos cuando exigieron derechos políticos. Finalmente, el expresidente exaltaba el carácter sublime de las mujeres mientras mostraba un

profundo temor y rechazo hacia cualquier instancia de feminización del espacio público.

¿Esto significa que nuestra democracia es antifeminista? Si consideramos una democracia antifeminista como un régimen que utiliza los canales de legitimación del Estado para promover creencias y prácticas que desacreditan y desarticulan a la cuarta ola feminista desde la principal tribuna de la nación, la respuesta parece afirmativa. Asimismo, si entendemos la retórica antifeminista como una herramienta de subversión que canaliza pánicos morales y acciones para desarticular la protesta social, también se podría concluir que una buena parte de nuestra democracia es abiertamente antifeminista. Cualquier expresión antifeminista es preocupante, sin embargo, cuando proviene del máximo representante de un gobierno democráticamente electo contribuye a desestimar la acción política de las feministas. Es así porque mientras las considera incapaces de actuar como agentes libres y autónomas —lo cual es fundamental para el fortalecimiento democrático—, o incluso las considera violentas, refuerzan nociones tradicionales de feminidad. En resumen, estas expresiones reproducen creencias similares a las de gobiernos conservadores sobre qué son las mujeres, qué lugares deben ocupar y cómo deben comportarse.

Ante este escenario, es importante preguntarnos qué sucede cuando la democracia antifeminista se encuentra en proceso de autocratización. La erosión de la democracia es un proceso complejo que requiere, entre otras cosas, la descalificación y posterior eliminación de grupos opositores o, como se dijo anteriormente, herramientas de subversión democrática. Podemos sugerir que la retórica de López Obrador buscaba quebrantar a los feminismos al presentarlos como facciones conservadoras, ilegítimas y hasta peligrosas. Si bien la cuarta ola tomó por sorpresa al gobierno actual, sería erróneo pensar que el presidente no sabe cómo responder a las feministas. Todo parece indicar que al presidente no le interesa responderles porque, en su visión de la política, es más sencillo conducir una estrategia de descalificación y eventual desarticulación antes que reconocer que vivimos en un régimen hostil para las mujeres, los sujetos feminizados, las minorías y las disidencias sexo-genéricas, y que las políticas emprendidas han sido insuficientes para atender las demandas de estos grupos.

A pesar de los pánicos morales y de los intentos de desarticulación, las feministas continúan en su contribución a la resiliencia de la democracia:

marchan, protestan, hacen huelgas, ocupan espacios e incomodan a una parte importante de la sociedad y los gobiernos. La presencia de las feministas nos recuerda que las auténticas transformaciones cuestionan el orden de género e intentan desmontar estructuras antidemocráticas.

No ha sido un objetivo de este capítulo hacer una crítica interna de los feminismos contemporáneos en México ni del uso de la violencia al que a veces recurren. Tampoco se analizó a profundidad su resiliencia, pues esta capacidad se analiza en otro capítulo de esta obra, ni se exploró la existencia de un feminismo conservador; éstas serán tareas para futuros trabajos. Sin embargo, en este capítulo he podido ofrecer una imagen de la compleja configuración de los feminismos mexicanos, mientras daba cuenta de la forma como la articulación de agendas feministas —tan diferentes y antagónicas entre sí— representa un desafío inesperado para el proyecto de izquierda democrática y progresista mexicano.

Por medio del análisis de los discursos presidenciales pude reiterar algo que ya había sido señalado por las feministas marxistas en la década de los setenta: cuando se trata de la agenda feminista, las izquierdas tienden a ser conservadoras y promover transformaciones a medias; es decir, prefieren apostar por una revolución que mantenga intacto el orden de género, donde las mujeres permanezcan simplemente sublimes.

REFERENCIAS

- Álvarez, Sonia (2019). “Feminismos en movimiento, feminismos en protesta”. *Punto Género* (11): 73-102.
- Articulación Feminista Marcosur (AFM) (2018). “Registros del 8 de marzo de 2018: Paro Internacional de Mujeres y Manifestaciones en todo el mundo” [en línea]. Disponible en <<https://www.mujeresdelsur-afm.org/registros-del-8-de-marzo-de-2018-paro-internacional-de-mujeres-y-manifestaciones-en-todo-el-mundo/>> (consulta: 10 de agosto de 2022).
- Arteta, Itxaro (2020). “Quiénes tienen tomada la CNDH y cómo empezó la protesta”. *Animal Político*, 8 de septiembre. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2020/09/quienes-tomada-cndh-como-empezo-protesta/>> (Consulta: 10 de agosto de 2022).
- Bard, Christine (coord.) (2000). *Un siglo de antifeminismo*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.

- Bonet-Martí, Jordi (2022). “Los antifeminismos como contramovimiento: una revisión bibliográfica de las principales perspectivas teóricas y de los debates actuales”. *Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Medios Sociales* 18 (1): 61-71.
- Cano, Gabriela (1996). “Más de un siglo de feminismo en México”. *Debate Feminista* (14): 345-359.
- Chaparro, Amneris (2020). “Paint it Purple: feminist interventions as epistemological break?”. Ponencia presentada en la *Association for Political Theory*, Universidad de Massachusetts, Amherst, 12 de noviembre.
- Chaparro, Amneris (2022). “Las olas feministas, ¿Una metáfora innecesaria?”. *Korpus* 21 (2) 4: 77-92.
- Cochrane, Kira (2013). *All the Rebel Women. The rise of the fourth wave of feminism*. Londres: Guardian Books.
- Crail, Alejandra (2022). “Al Qaeda, CHNG y colectivos feministas entre los ‘riesgos’ que la Sedena encontró para el AIFA”. *El Universal*, 6 de octubre [en línea]. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/al-qaeda-cjng-y-colectivos-feministas-entre-los-riesgos-que-la-sedena-encontro-para-el-aifa>> (consulta: 12 de octubre 2022).
- Debate feminista* (1997). “Editorial” 15 (8): ix-xii.
- Fowler, Rowena (1991). “Why Did Suffragettes Attack Works of Art? *Journal of Women History* 2 (3): 109-125.
- Gargallo, Francesca (2014). *Ideas feministas latinoamericanas*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Hier, Sean (2016). “Moral panic, moral regulation, and the civilizing process”. *The British Journal of Sociology* 67 (3): 414-434.
- Inmujeres (2019). “La violencia feminicida. Desigualdad en cifras” [en línea]. *Boletín* 5 (10). Disponible en <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BA5N10.pdf> (consulta: 10 de septiembre de 2022).
- Jáuregui, Gabriela (ed.) (2018). *Tsunami*. Ciudad de México: Sexto Piso.
- Kantor, Jodi, y Megan Twohey (2019). *She Said. Breaking the Sexual Harassment Story that Helped Ignite a Movement*. Nueva York: Penguin Press.
- Khamis, Sahar (2011). “The Arab ‘Feminist’ Spring?”. *Feminist Studies* 37 (3): 692-695.

- Lamadrid Álvarez, Silvia, y Alexandra Benitt Navarrete (2019). “Cronología del movimiento feminista en Chile 2006-2016”. *Revista Estudios Feministas, Florianópolis* 27 (3): e54709.
- Lamas, Marta (2021). *Dolor y política. Sentir, pensar y hablar desde el feminismo*. Tlalnepantla: Océano.
- Lau Jaiven, Ana, y Merarit Viera Alcazar (2021). “Feminismos en México: diálogos intergeneracionales y prácticas políticas contra la violencia hacia las mujeres”. En *Feminismo en Acción*, coordinado por Eli Bartra, Ana Lau Jaiven y Merarit Viera Alcazar, 89-112. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- Manne, Kate (2018). *Down Girl. The Logic of Misogyny*. Nueva York: Oxford University Press.
- Melgar, Ivonne (2022). “La autoproclamada 4T, ¿será feminista o no fue?”. En *Mexicanas en pie de guerra. Reportajes sobre el Estado machista y las violencias*, coordinado por Nayeli Roldán, 97-158. Ciudad de México: Grijalbo.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2024). “Autocratización y resiliencia democrática en México”. En *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, coordinado por Miguel Armando López Leyva y Alejandro Monsiváis Carrillo, 12-43. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rivera Garza, Cristina (2022). *Ya para siempre enrabiadas*. Madrid: Penguin Random House.
- Rocheft, Florence (2000). “¿Se puede considerar al antifeminismo como una retórica reaccionaria?”. En *Un siglo de antifeminismo*, coordinado por Christine Bard, 117-127. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Schild, Verónica (2016). “Feminismo y Neoliberalismo en América Latina”. *New Left Review* 96: 63-79.
- Segato, Rita Laura (2008). “La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez”. *Debate Feminista* (19) 37: 78-102.
- Serret, Estela (2006). *El género y lo simbólico. La constitución imaginaria de la identidad femenina*. Oaxaca: Instituto de la Mujer Oaxaqueña Ediciones.
- Villegas, Daniela (2016). “¿Por qué marchan las mujeres en Naucalpan?”. *Desinformémonos*, 26 de noviembre. Disponible en

<<https://desinformemonos.org/marchan-las-mujeres-naucalpan/>>
(consulta 1 de octubre de 2022).

Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*.
Ciudad de México: El Colegio de México.

Zaremborg, Gisela, y Débora Rezende de Almeida (2022). *Feminisms in Latin America: Nested Networks in Mexico and Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

[Notas]

- [1] No todas las manifestaciones de mujeres son feministas, pues algunas organizaciones colectivas de mujeres universitarias o algunos grupos de mujeres indígenas organizadas rechazan abiertamente la etiqueta feminista por considerarla externa, ajena a sus realidades e incluso eurocéntrica.
- [2] De entre las que han tenido lugar en los últimos cien años, destacan las movilizaciones de las sufragistas en los albores del siglo xx, donde se cercenaron obras de arte en las galerías del Reino Unido; fueron encarceladas y ridiculizadas por la prensa, se les tachó de terroristas e incluso algunos sectores de la sociedad exigían que se les aplicara la pena de muerte (Fowler, 1991). Asimismo, están las autodenominadas feministas de la segunda ola en Estados Unidos, quienes, a través del *performance*, se oponían a la cosificación de las mujeres en los concursos de belleza a los que denominaban “subastas de ganado” (Chaparro, 2022).
- [3] Por orden de género me refiero a la estructura simbólica, cultural e intersubjetiva que tiende a colocar en posiciones, espacios y roles binarios, jerárquicos y diferenciados a hombres y mujeres (Véase Serret, 2006). Por hombres, me refiero a aquellas personas que principalmente encarnan valores de masculinidad, mientras que las mujeres encarnan valores de feminidad. De acuerdo con esta definición, esos valores no dependen de la biología/anatomía, sino de la construcción social de significados específicos sobre el ser hombre y el ser mujer en una sociedad determinada.
- [4] Según José Woldenberg, la transición democrática en México se refiere a un periodo histórico que inicia en 1977, en donde el país vira —institucional, política y culturalmente— de un modelo de partido hegemónico hacia uno donde se reconoce la diversidad y pluralidad política, lo cual permitiría, décadas más tarde, la alternancia partidista (Woldenberg, 2012).
- [5] Los discursos fueron obtenidos de las versiones estenográficas de los archivos disponibles en el sitio de Internet de la Presidencia de la República. Tres discursos son de 2019 (19 y 20 de agosto y 2 de octubre); siete son de 2020 (17 de febrero, 6, 8, 9 y 10 de marzo, 25 de junio y 7 de septiembre); siete, de 2021 (18, 19 y 25 de febrero, 8 y 9 de marzo, 29 de septiembre y 29 de octubre); y dos pertenecen a 2022 (8 y 9 de marzo).
- [6] Las autónomas son aquellas feministas que, tras procesos de autoconciencia, decidieron mantenerse alejadas de las organizaciones masculinas y patriarcales como el Estado. La autonomía supone para ellas una militancia activa y el rechazo a formar parte de diálogos con grupos de poder. Las feministas institucionales, por su parte, formaban parte de los gobiernos, por lo que se les acusó de ilegítimas. Sin embargo, esta generalización del feminismo deja fuera numerosos matices sobre lo que significa “la autonomía política” y la

“autonomía organizativa”. De acuerdo con la nota editorial del volumen 15 de *Debate feminista*, la primera versión de autonomía no excluye el financiamiento por parte de instituciones dentro o fuera del gobierno o de grupos poderosos; mientras que la autonomía organizativa se refiere a los márgenes de acción de trabajo al interior de los grupos (*Debate feminista*, 1997: xi).

- [7] Tanto la etapa de institucionalización como el surgimiento de la cuarta ola feminista corresponden a los sexenios presidenciales de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Se trata de momentos donde, si bien la movilización feminista estaba presente en el discurso público y tenía una fuerte correlación en las instituciones del Estado, no se habían presentado con la misma fuerza con la que lo hicieron en los últimos seis años. Será objeto de una investigación más amplia referir las diferencias y continuidades entre los feminismos durante dichos periodos presidenciales.
- [8] De acuerdo con registros oficiales proporcionados por el Secretariado de Seguridad Pública en 2017, se registraron 766 presuntas víctimas de feminicidio; en 2018 la cifra incrementó a 906 y en 2019 se disparó a 3,874 mujeres asesinadas (Inmujeres, 2019).
- [9] El término Revolución diamantina alude al uso de polvos rosas (diamantina o *glitter*) por parte de las activistas feministas para “marcar” a “sus enemigos”. Marta Lamas (2021: 44) considera que esta señal es de carácter inédito y lúdico en la movilización.
- [10] Entre las frases que se leían en dicho monumento destacan: “México feminicida”; “La patria mata”; “Con nosotras no se juega”; “Amigas, se va a caer [el patriarcado]”; “Policía violador, Violicia”; “Muerte al macho”; entre otras.
- [11] La información filtrada a la opinión pública en octubre de 2022 señala que la Secretaría de la Defensa Nacional colocó a los colectivos feministas en una lista de 25 grupos con posibilidad de llevar a cabo actos de interferencia ilícita en contra de la seguridad nacional. Junto con el cártel Jalisco Nueva Generación, la Confederación Nacional Campesina y el Frente de Pueblos Unidos en Defensa de la Tierra, según la Sedena, las feministas representan una amenaza de nivel medio-alto (Crail, 2022).
- [12] Un *hashtag* es una etiqueta utilizada en redes sociales con el símbolo # que, en pocas palabras, hace visible un tema para el algoritmo de la red social. Es también una forma de medir el éxito de un tema a través del conteo del número de veces en que el *hashtag* ha sido mencionado en las conversaciones entre las personas usuarias.
- [13] La academia franco-quebequense ha sido pionera en analizar el antifeminismo a partir de la masacre del Politécnico de Montreal en 1989, donde catorce estudiantes de ingeniería fueron asesinadas por un hombre que manifestó odiar a las feministas por haberle arruinado la vida.
- [14] El pánico moral es la reacción, infundada y exagerada, ante un grupo de personas o prácticas que se cree que representan una amenaza para la sociedad. Sean Hier (2016) sugiere que el pánico moral es, además, un mecanismo de regulación moral que nos permite comprender la manera en que los códigos de la vida cotidiana se producen y transforman en determinados contextos.

[15] Todas las expresiones entrecomilladas que aparecen en las siguientes líneas son citas directas de López Obrador obtenidas de 19 discursos analizados tal y como aparecen en las versiones estenográficas de sus conferencias y actos públicos.

TERCERA PARTE

MECANISMOS DE RESILIENCIA

Oposición partidista y resiliencia democrática en México (2018-2024)

Miguel Armando López Leyva

Paulina Arredondo Fitz

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

We used to see in color
Now it's only black and white
Yeah, it's only black and white
(‘Cause the world is color blind)”

“Bing Bang Baby”,
Stone Temple Pilots

Uno de los elementos clave para comprender el proceso de erosión democrática que experimenta México desde 2018 es el papel que ha desempeñado —o dejado de desempeñar— la oposición partidista en nuestro país. Después de un prolongado proceso democratizador, cuyos antecedentes se remontan a la década de los setenta del siglo pasado, la transición a la democracia culminó con la primera alternancia en el poder presidencial en 2000. En ese contexto, los dos principales partidos políticos de oposición, Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD), protagonizaron los diferentes momentos de tensiones y avances que hicieron posible el acceso y el ejercicio del poder (Labastida y López Leyva, 2004).

El panorama actual parece ser muy distinto desde que Andrés Manuel López Obrador (AMLO) asumió la presidencia de la República en 2018 y Morena, su partido, en alianza con otras formaciones partidistas, obtuvo la mayoría en el Congreso de la Unión.^[1] Desde entonces, los partidos mencionados junto con el otrora hegemónico Revolucionario Institucional (PRI) conforman la oposición. Sin embargo, en la esfera pública, ésta se percibe desarticulada, carente de liderazgos visibles y fuertes, y con una capacidad electoral menguante; y así parece actuar.

Las preocupaciones sobre el momento actual de la oposición partidista en México se han externado frecuentemente, sobre todo en el marco del proceso electoral de 2024.[2] Este capítulo no tiene como objetivo explicar por qué las condiciones actuales de la oposición partidista son de debilidad organizativa y decaimiento de su potencial electoral,[3] sino analizar cuáles han sido sus metas y estrategias frente al gobierno de López Obrador. Este análisis se basa en los desarrollos teóricos “clásicos” y en los vínculos más recientes entre la literatura sobre resiliencia y erosión democrática, los gobiernos populistas y la oposición. Nos interesa responder a la siguiente pregunta: ¿cuáles han sido las metas y estrategias adoptadas por la oposición partidista en México ante lo que se considera una amenaza a la democracia?

Más aún, nos proponemos plantear cuáles han sido los factores que posibilitan la resiliencia de la oposición frente a la polarización y el “engrandecimiento del ejecutivo”, pues durante el sexenio de López Obrador las posturas del gobierno y la oposición se radicalizaron, lo que permite observar la dinámica de erosión democrática que experimenta el país, sin que esto implique (todavía) un quiebre democrático. Así, este capítulo se organiza en cuatro apartados: “La oposición en (nuestra débil) democracia”, “Oposición y resiliencia democrática”, “Oposición y polarización” y “Episodios de resiliencia: la oposición resiste”.

LA OPOSICIÓN EN (NUESTRA DÉBIL) DEMOCRACIA

En *Retóricas de la intransigencia*, Hirschman (1991) explica que la relación entre progresismo y reacción proviene de la influencia de la Tercera Ley del Movimiento de Newton en la interpretación de los fenómenos políticos y sociales en el siglo XVIII (p. 37).[4] Desde entonces, y quizá con anterioridad, la estrategia de simplificar la realidad política mediante una lógica proporcional entre dos fuerzas opuestas permanece vigente en la filosofía, la teoría y la ciencia política.[5]

Una de las diádas más significativas en cuanto a la “dialéctica política” (Massari, 1997: 71) y la distribución del poder es la de gobierno y oposición. Según Blondel (1997), la oposición es por naturaleza un concepto “dependiente”;^[6] sin embargo, esto no restringe la necesidad de analizarla como una fuerza autónoma (p. 463). En términos de Pasquino (1998): “la calidad de una democracia depende no sólo de las virtudes de su gobierno, no

sólo de las interacciones del gobierno con la oposición, sino acaso en modo especial de la calidad de la oposición” (p. 218).^[7] Esta perspectiva coincide con lo señalado por Parry (1997), quien define a la oposición como un “concepto que es necesariamente relativo al del poder, en el que la acción política se centra y alrededor del cual la ciencia política le da forma” (p. 457).

Si bien la clasificación esquemática en dos polos (gobierno-oposición) es útil para el análisis, ambos conceptos abarcan funciones, relaciones, dimensiones, componentes, metas, estrategias, momentos históricos, posiciones y organizaciones (Massari, 1997), además de instituciones que son transversalmente visibles en la realidad política de cada país (Arredondo, 2022a). En sistemas con competencia y normas electorales mínimas, propios de regímenes democráticos, los resultados electorales generan alternancia entre gobierno y oposición. Por esta razón, la incertidumbre democrática, entendida como la posibilidad de alternar en el poder, se convierte en un importante incentivo para el comportamiento responsable de la oposición, salvo en el caso de actores maximalistas cuya racionalidad tiende a ser de largo plazo.

A Hirschman le interesaban los muros discursivos y la escasez de intercambio entre proyectos políticos opuestos a lo largo de la historia. Durante el siglo XX, hubo una alternancia entre proyectos autoritarios y democracia. Los años setenta se caracterizaron por un periodo de autoritarismo, seguido por los procesos de democratización de la “tercera ola” (Huntington, 1994). En los años noventa, se presenció la “celebración universal del modelo democrático” (Hirshman, 1991: 9) o el triunfo de un principio de legitimidad incuestionable de la democracia (Sartori, 1994).

La consolidación de la democracia en la región y en México, como discurso y práctica, a partir de la década de los noventa del siglo pasado, puede explicarse mediante diversos procesos de estabilización, liberalización, democratización y consolidación (Labastida y López Leyva, 2004), con distintas configuraciones en la relación gobierno-oposición. La madurez de la democracia electoral permitió alternancias no sólo entre fuerzas políticas diferentes, sino entre fuerzas con ideologías contrastantes o divergentes, según lo analizado por Dahl (1966).^[8] Con el triunfo de la idea de democracia en América Latina desde la última década del siglo XX, el XXI ha sido escenario de una disputa en torno a sus dimensiones y horizontes normativos, incluso sobre su sentido original (el “gobierno del pueblo”). En este contexto, se identifican dos corrientes principales: liberales e iliberales (Palma, en este volumen).

En los años recientes, ha adquirido relevancia la concepción de Lührmann y Lindberg (2019) sobre una “tercera ola de autocratización”, situada temporalmente a finales de la década del siglo XX y las primeras dos décadas del XXI.[9]

Los nuevos gobiernos, tanto de izquierda como de derecha, se articulan en torno a las “promesas incumplidas de la democracia” (Bobbio, 1986) y las crisis de legitimidad de los gobiernos anteriores. Estos gobiernos reflejan diferentes grados de ruptura o continuidad con la concepción previa de democracia, frecuentemente asociada al “neoliberalismo” y su funcionamiento. El paso de la oposición al gobierno, que en algún momento surgió en la historia electoral, y el impacto de este cambio en el régimen y el sistema de cada país, plantea una nueva discusión: la relación entre gobierno y oposición.

En este debate, inscrito en el avance de la autocratización, convergen actualmente dos enfoques: los procesos de (des)democratización, que incluyen las aportaciones sobre la resiliencia y erosión democrática, y los análisis sobre los gobiernos populistas de izquierda y derecha.

En México, las fuerzas políticas gobernantes del pasado (el hegemónico PRI, hasta 2000, cuando retornó al poder entre 2012 y 2018, y el PAN, que gobernó entre 2000 y 2012) ahora ocupan el papel de oposición en distintos niveles y dimensiones de la vida política. Estas fuerzas tienen una presencia mayor o menor, se mezclan con resistencias de viejo cuño, nuevos grupos u otros partidos opositores o aliados del nuevo partido en el poder: Morena. El bloque opositor al gobierno ha denunciado un proceso de autocratización, manifestado en ataques directos a organismos autónomos y al poder judicial, lo que ha generado preocupación en diversos sectores sociales sobre el futuro de la democracia.[10]

Entonces, vale la pena preguntarse cuáles fueron las estrategias que adoptó la oposición partidista para contrarrestar estas tendencias, ¿logró desempeñarse como un actor efectivo de resiliencia democrática?[11]

OPOSICIÓN Y RESILIENCIA DEMOCRÁTICA

Los estudios sobre *backsliding* (retroceso o reversión) y resiliencia democrática se han construido a partir de las experiencias de los gobiernos en las primeras dos décadas del siglo XXI en América Latina y otras regiones del mundo, más

allá de los límites territoriales y dinámicas propias de las democracias occidentales. De acuerdo con Haggard y Kaufman (2021), el término *backsliding* se refiere a “la erosión incremental de las instituciones, reglas y normas democráticas que resulta de las acciones de gobiernos electos, típicamente conducidas por un líder autocrático” (p. 1). Bermeo (2016: 14) señala que el proceso de desdemocratización tiende a ser progresivo, un declive “pieza a pieza” y menos probable de ser violento, en lugar de súbito, una caída de golpe; es decir, las democracias tenderán a erosionarse en lugar de quebrarse.

En ese sentido, el proceso de erosión democrática comprende un movimiento gradual que va de la democracia a la autocracia, es orquestado por autoridades electas democráticamente y atenta contra aquellas certezas logradas en el periodo de democratización (Gamboa, 2022). Los encargados del poder ejecutivo impulsan reformas constitucionales que impactan en los “pesos y contrapesos, la libertad y limpieza de las elecciones, así como los derechos políticos y libertades civiles”.^[12] En resumen, el objetivo primario del desgaste o la erosión de la democracia es la disminución de las capacidades institucionales de control y vigilancia del poder ejecutivo. Su límite, que puede conducir al autoritarismo, es la pérdida de garantías de la administración electoral, piso mínimo de la democracia.

La resiliencia democrática es la reacción al proceso desdemocratizador. Se refiere a “la habilidad para prevenir regresiones sustanciales en la calidad de las instituciones y prácticas democráticas”, es decir, es la capacidad de “persistencia de instituciones y prácticas democráticas” (Boese *et al.*, 2021: 887). En otra perspectiva, se define como “la habilidad de un sistema democrático, sus instituciones, actores políticos y ciudadanos para prevenir o reaccionar a asaltos, tensiones y desafíos externos e internos” (Merkel y Lührmann, 2021: 874 [traducción de los autores]). Prevenir o reaccionar ante la autocratización es la clave para entender el proceso de resistencia o defensa de la democracia. Si hubiera que resumir ambas definiciones en una sola, podría decirse que la resiliencia se refiere a las habilidades y capacidades de instituciones y actores de un régimen para afrontar el riesgo de que los embates o asaltos democráticos minen el régimen y lo puedan conducir a cualquier forma de autoritarismo.

¿Cuál es la importancia de la oposición en el contexto de erosión y resiliencia, a diferencia de lo que ocurre en democracia?^[13] Schedler (2019) lo

ha planteado de manera puntual al referirse a la “subversión iliberal” de los regímenes democráticos:

[...] los gobiernos iliberales no actúan de manera aislada. Las restricciones y oportunidades que enfrentan no están determinadas desde antes. Son un producto contingente de conflictos políticos. El efecto neto de sus agresiones hacia la democracia nunca depende solamente de estas agresiones, sino de su *interacción con fuerzas opositoras*. De hecho, si provocan mucha resistencia, el “rebote democrático” puede terminar fortaleciendo la democracia, en vez de debilitarla (Schedler, 2019: 111 [énfasis agregado]).

Por esa razón, continúa el autor, son fundamentales las distintas resistencias, la capacidad de los actores democráticos de detener oportunamente la acción de los gobiernos iliberales, la resistencia incluso de aquellos actores anclados en el sistema. En última instancia, si toda resistencia falla, la última alternativa es recurrir al votante; es decir, al veredicto de las urnas. Por su parte, Bermeo (2016) ha planteado que la erosión democrática fragmenta y crea condiciones favorables para la autocratización. Más aún, el lento movimiento hacia el autoritarismo dificulta a la oposición encontrar un agravio masivo que llame a la acción efectiva. Por lo tanto, siguiendo lo dicho por la autora, si la resistencia está fragmentada —es decir, dispersa, con poca cohesión y sin capacidad de acción—, la erosión será más rápida. En ese sentido, la estrategia de los autócratas de “vencer las resistencias” habrá triunfado. La oposición partidista representa una de esas resistencias.

Los trabajos sobre erosión y resiliencia vinculan, explícita o implícitamente, las metas y las estrategias desde la perspectiva de la agencia opositora (Somer *et al.*, 2021; Cleary y Öztürk, 2022; Gamboa, 2022);[14] sin embargo, en sus argumentaciones difieren en la influencia de factores institucionales o estructurales. Gamboa (2022) considera que existe un dominio de los estudios que explican la erosión de la democracia en combinación con análisis institucionales y de la capacidad de agencia de los ejecutivos: “circunstancias, contexto institucional, acceso a recursos, popularidad, apoyo nacional e internacional” (Gamboa, 2022: 1). Sin embargo, la autora cambia la unidad de observación para saber qué hace o deja de hacer la oposición en los países con procesos de erosión democrática promovida por el ejecutivo. Parte de la premisa de que es posible aprovechar las áreas de acción de la oposición, dado que la autocratización es un proceso gradual.

Gamboa señala como ejemplos de autocratización a Venezuela, tras el triunfo de Hugo Chávez, y a Colombia, a partir de la llegada de Álvaro Uribe al gobierno. Ambos líderes coinciden en que accedieron al gobierno en un contexto de crisis de las élites y de los partidos tradicionales, además de sus perfiles populares y polarizantes (Gamboa, 2022; Somer *et al.*, 2021).^[15] La autora revisa las estrategias —institucionales y extrainstitucionales— y los objetivos —moderados y radicales— de la oposición en los sistemas cuyos poderes ejecutivos muestran pretensiones de autocratización (Gamboa, 2022: 10). A partir de un punto de partida común, pero con resultados distintos en cada caso, concluye que el éxito de la oposición en Colombia para frenar las tendencias autocráticas de Álvaro Uribe se debe al uso de estrategias institucionales y objetivos moderados, mientras que la oposición en Venezuela cometió todos los errores posibles al recurrir a estrategias extrainstitucionales, como el golpe de Estado, la huelga y el boicot electoral.

La unidad de observación de Gamboa (2022) es la agencia opositora, por lo que se podrían hacer algunas consideraciones a su análisis y añadir elementos contextuales que pueden ser de utilidad para los efectos del presente capítulo. En primer lugar, ponderar la crisis de los partidos tradicionales en ambos casos, la cual suponía, de por sí, afectaciones a la democracia y deslegitimaba a la oposición. En segundo lugar, considerar las supuestas condiciones de la “estabilidad democrática” en ambos países, como la deliberada exclusión de la oposición y el régimen de excepción que predominó en Colombia durante los gobiernos del Frente Nacional. Respecto a las estrategias extrainstitucionales, es importante preguntar por el límite de su utilización para salvar la democracia.

Por otro lado, si bien las estrategias extrainstitucionales no son recomendables por el rechazo que causan en la población, la estrategia golpista de Hugo Chávez en 1992 provocó adhesiones a su favor; mientras que la estrategia golpista opositora en 2002 generó rechazo. Esto plantea la discusión sobre las condiciones en las que las estrategias extrainstitucionales son apoyadas por la población (o no) y, en ese sentido, que resulten exitosas (o no).

Otro elemento importante para explicar la diferencia de resultados tanto en Colombia como en Venezuela es que, siguiendo a Blondel (1997), se puede observar que las distancias ideológicas entre gobierno y oposición no eran tan grandes en Colombia, a diferencia de Venezuela.^[16] Todos estos elementos,

provenientes del estudio de estos dos casos, pueden ser considerados en el análisis de las estrategias opositoras en otros países, como México.

Sobre las estrategias opositoras a la autocratización, a partir de “decisiones contingentes de los actores de la oposición”, Cleary y Öztürk (2022: 205) analizan la erosión democrática desde el “engrandecimiento” del ejecutivo y sus diferentes resultados para el régimen en Bolivia, Ecuador, Tailandia, Turquía y Venezuela. Incluyen en la oposición a “partidos políticos, prensa, grupos empresariales, grupos sociales organizados, como sindicatos, partidos u organizaciones religiosas, o instituciones, como el legislativo” (p. 208). Coinciden con Gamboa en la preeminencia de la observación del ejecutivo, pero difieren en cuanto a la necesidad de observar el “entorno estratégico” generado por el “engrandecimiento”, tanto para el gobierno como para la oposición (p. 206).

Estos autores explican los procesos de autocratización a través de: 1) el desafío a los derechos y las libertades políticas, 2) la revocación de los límites de mandato, 3) los ataques contra la prensa, 4) los ataques contra otras áreas del gobierno (restricción o control de legisladores, tribunales, etc.), 5) la destrucción o el encarcelamiento de la oposición, o 6) el socavamiento de las elecciones (Cleary y Öztürk, 2022: 206). El principal matiz respecto al trabajo de Gamboa es que, en su esquema, las estrategias extrainstitucionales no se consideran favorables a la democracia.

Proponen analizar la autocratización y las estrategias de la oposición a partir de identificar la “amenaza” inicial al *statu quo* institucional por parte de los poderes ejecutivos, lo cual da lugar a un “periodo crítico” donde la oposición y el gobierno intercambian dilemas estratégicos, de forma iterativa, en un ambiente de incertidumbre.^[17] La variable “tiempo” permite a los autores explicar las estrategias del gobierno y la oposición. Sostienen que, al inicio, las estrategias opositoras son moderadas, con controles horizontales, pero que, con el transcurso del tiempo, después de tres periodos de gobierno, existen menores incentivos para la moderación y cooperación, lo que aumenta la radicalidad y la probabilidad de ruptura democrática.

Cleary y Öztürk (2022) presentan tres posibles resultados ante el “engrandecimiento” del poder ejecutivo:

1. Toma de control por parte del ejecutivo y la creación de un nuevo régimen a través de una nueva constitución no democrática o el

debilitamiento de los límites. Implica cierta institucionalización. La burocracia estatal es controlada por el gobierno.

2. Remoción del ejecutivo por vías extrainstitucionales: “Golpe militar, rebelión, gobierno extranjero”. Este resultado, a diferencia de lo planteado por Gamboa, no es “conveniente para la democracia” debido a que la incertidumbre generada con la destitución puede tener consecuencias graves. Los autores no comparten la idea de que existen “golpes promisorios”, aunque parezcan justificados.
3. La supervivencia democrática. Si bien el ejecutivo trastoca elementos importantes, se mantiene un espacio para la oposición y el pluralismo, donde se respetan las reglas electorales que permiten la alternancia.[18]

Estos resultados son producto de los objetivos “explícitos”, las “estrategias y herramientas” de la oposición en momentos específicos, así como del cálculo de sus costos o beneficios. Los resultados indican que la oposición moderada tiene como propósito prevenir, “revertir o limitar” los actos particulares de engrandecimiento del ejecutivo. Sus áreas de acción incluyen “las leyes y las políticas”, así como las reformas institucionales. Sus acciones son estrictamente políticas, como las “alianzas y campañas electorales transideológicas, el cabildeo, [los] bloqueos parlamentarios en legislación específica y la organización política, movilización contra propuestas particulares”. Además, reconoce la legitimidad de origen del gobierno (Cleary y Öztürk, 2022: 208).

En su modelo, la oposición radical presenta “demandas maximalistas”, entre ellas el cambio de régimen y la destitución o renuncia inmediata del gobierno. Estas demandas se articulan con estrategias institucionales y extrainstitucionales. La oposición radical no se limita a la arena política, ya que su enfoque es “expansivo” e incluye la petición de ayuda de sectores “no políticos”, como la élite militar, burocrática o económica (Cleary y Öztürk, 2022: 208). Entre las acciones de la oposición radical se encuentran los “intentos de golpe, la insurrección violenta, [los] boicots electorales, [la] movilización para la destitución y el llamado a la intervención militar o de un gobierno extranjero” (p. 214).

Esta perspectiva no contempla la posibilidad de que en la oposición existan poderes fácticos, como empresas, fuerzas armadas, medios de comunicación o iglesias, cuyos intereses puedan diferir de los del gobierno. Según este enfoque,

la defensa al *statu quo* previo se considera democrática por sí misma, lo que justificaría la postura del poder ejecutivo que, bajo la promesa de romper con el pasado dañino, utiliza esta defensa para diferenciar su propio proyecto.

OPOSICIÓN Y POLARIZACIÓN

Somer, McCoy y Luke (2021) señalan la importancia de profundizar en la relación entre “polarización perniciosa”,^[19] autocratización/erosión y resiliencia de la democracia: “A mayor polarización política, menor democracia liberal” (p. 932).^[20] La polarización perniciosa la definen como “la división de la sociedad en campos Nosotros versus Ellos, de mutua desconfianza, en la cual la identidad política se convierte en una identidad social” (p. 930), donde cada polo “representa una amenaza existencial para el otro” (p. 931). En ese sentido, se encuentra la polarización “tóxica”, la cual “va más allá de debates saludables y controvertidos acerca de preferencias políticas e impide la interacción confiable entre ciudadanos con diferentes puntos de vista” (Lührmann, 2021: 1025).

Asimismo, Somer *et al.* (2021) analizan los impactos de la polarización perniciosa. Examinan las estrategias de la oposición a largo plazo en el contexto específico de la polarización, la cual la definen como un “proceso de simplificación de la política, pero también como una condición” (p. 931). En este ánimo de “sensación de supervivencia” o “de excepción”, la oposición justifica y legitima discursos y estrategias deliberadamente radicales, en detrimento de las moderadas o “centristas”. Los autores presentan una lectura de juegos racionales de la agencia, donde, si bien no se exploran las razones para adoptar una estrategia u otra, se asume la existencia de más incentivos para la radicalidad, lo que conduce a un equilibrio de “polarización severa”. Se observa la responsabilidad de la oposición, tanto de los movimientos sociales como de los partidos, para evitar o intensificar la polarización. Reconocen que la oposición puede caer en una “reciprocidad” polarizante, y que puede optar por la “despolarización o repolarización” con características democráticas y, de este modo, favorecer la resiliencia. Coinciden con el análisis de Cleary y Öztürk respecto a la importancia del *timing* del periodo gubernamental. Identifican dos metas y cuatro estrategias que la oposición puede adoptar frente a la polarización del ejecutivo.

En cuanto a las metas, se distinguen entre preservativas y generativas. Las metas preservativas buscan restaurar el *statu quo*. A éstas corresponden dos estrategias reactivas: polarización recíproca,[21] donde la oposición participa en el juego, y despolarización pasiva.[22] En cuanto a los resultados esperados, se concluye que una oposición preservativa con estrategias reactivas profundiza la polarización perniciosa, la “parálisis del gobierno” y un autoritarismo progresivo si el gobierno colapsa. Esta combinación también genera un resultado cuestionable: el regreso de viejas élites (Somer *et al.*, 2021). Las metas generativas proponen un nuevo contrato social con estrategias transformativas y proactivas, ya sea transformativas o de despolarización activa (p. 935), consideradas por los autores como las más promisorias.

La combinación de metas generativas y estrategias proactivas expresa la polarización en un eje democrático, lo que reduce y contiene la polarización. Una oposición con esta combinación puede detener o revertir la autocratización. En cuanto a la preservación del *statu quo*, el resultado posible, en el mejor de los casos, es cesar la polarización; en el peor, profundizarla. Respecto a la generación de un nuevo *status*, en el mejor de los casos, la polarización puede ser contenida; en el peor, se cambian los ejes originales de la polarización y se reducen sus alcances. De todas maneras, en cualquier estadio en que se encuentre, la repolarización es peligrosa para la democracia.

La polarización cumple una función importante en los procesos de erosión democrática, ya que contribuye a la preservación del poder, por lo que es fundamental para comprender los procesos relacionados con liderazgos populistas. En este contexto, la idea de “vencer las resistencias”, mencionada en el apartado anterior, adquiere relevancia. Este es el propósito principal de estos líderes, quienes no perciben oposiciones legítimas en las resistencias, desacuerdos creíbles o posturas racionales, sino obstáculos que deben superarse. Por ello, el valor democrático más importante que se pone en entredicho es la tolerancia, entendida como la capacidad de escuchar, razonar y entender las razones del otro, junto con la disposición a modificar los propios puntos de vista.

En los procesos de erosión democrática liderados por gobernantes populistas, la polarización alcanza niveles que exceden los límites de la civilidad política, degradan los espacios de deliberación pública, destruyen la confianza colectiva y transgreden normas y principios democráticos.[23] Esto

trasciende las diferencias de opinión sobre temas controvertidos, como señala Lührmann (2021).[24] En la polarización populista, casi cualquier tema se considera polémico y se interpreta a través de oposiciones binarias. Cuando eso ocurre, la polarización se transforma en un fenómeno “pernicioso” o “tóxico”, como hemos mencionado.

La responsabilidad del gobierno populista al promover este tipo de polarización es ineludible. Sin embargo, cualquier análisis quedaría incompleto si no se considera el papel de la oposición, como se ha planteado en la literatura. Al involucrarse en este “juego iterativo”, que se reproduce constantemente (denominado “polarización recíproca”), la oposición fomenta la reproducción cíclica de esta dinámica. En términos más simples, si la oposición “cae en el juego”, no podrá salirse de él a menos que modifique sus reglas o transforme los patrones narrativos que dominan la discusión pública. De ahí la importancia de las estrategias y su relación con las metas.

Esto último resulta especialmente relevante, pues el líder populista busca hacer creíble su causa a partir del descrédito discursivo de los partidos antagónicos del gobierno previo. Al señalar a estos partidos como responsables del pasado “anómalo” del que se proviene, se refuerza la idea de que las respuestas no surgirán de esas instituciones políticas. Los partidos, por lo tanto, enfrentan la necesidad de reformarse, unificarse o, en última instancia, respaldar iniciativas electorales atractivas o desvinculadas del pasado. Además, si la oposición no se limita al ámbito partidista e incluye a la sociedad civil en sus múltiples expresiones organizativas y de movimientos, se abren posibilidades reales para acompañar o reactivar los espacios institucionales. La clave radica en identificar un agravio que sirva de chispa para “encender la pólvora”; es decir, que detone la acción opositora, como sugiere Bermeo (2016).

Es necesario señalar que, junto con los gobiernos y líderes populistas, los partidos políticos *antiestablishment* desempeñan una función crucial en la creación de este ambiente. Estos partidos canalizan el sentimiento antipolítico de amplios sectores de la sociedad y fomentan la dinámica iterativa de la polarización. Su estrategia consiste en convencer que no forman parte de la “política vieja” y en promover los cambios del futuro, de modo similar a los propios líderes populistas. Aunque no sean realmente *outsiders*, se presentan como tales y atacan a los *insiders* como si fueran ajenos o pertenecieran a un mundo diferente.

A largo plazo, estos actores producen un par de consecuencias, como lo señala Schedler (2008: 144-145): “hacer simplemente lo mismo que los demás. Se pueden involucrar en una política rutinaria, más o menos innovadora, más o menos retórica, más o menos profesional y más o menos fructífera, pero, a fin de cuentas, la política de siempre”; “asumir (o revelar) posturas antidemocráticas. Una vez en el poder, pueden tratar de destruir el sistema [...] [y] tratar de mantener su discurso original”, a pesar de haber cambiado su papel (de la oposición al gobierno). Dicho de otro modo, la promesa de una política diferente se extingue con el ejercicio habitual del poder, con el riesgo de que estos actores se resistan a abandonarlo y terminen destruyendo la democracia desde adentro.

La dinámica de la polarización se nutre de la división entre el líder y el partido *antiestablishment*, por un lado, y la oposición política partidista, por el otro. Aunque esta división se centra principalmente en los partidos, no excluye la posibilidad de que la oposición, desde la sociedad civil, desempeñe un papel relevante en cualquier momento. La polarización promovida por el primer bloque se caracteriza por una actitud y un discurso combativo, contencioso, agresivo y descalificador, que se presenta bajo el manto de la honestidad de la “nueva política” y la confrontación directa con los “intereses del pasado”. Cuando la respuesta opositora adopta un enfoque reactivo, las diferencias se profundizan y la confrontación se intensifica, al grado de que dificulta encontrar puntos de contacto y conciliación entre los actores políticos.

Por eso, es importante establecer estrategias para que la oposición pueda romper este círculo, el cual es virtuoso para el populismo, ya que lo reproduce con eficacia, pero es vicioso para la oposición, pues le impide construir una alternativa creíble. Las estrategias que se implementen, ya sean institucionales, extrainstitucionales o fuera de estos canales, junto con los objetivos que se propongan, radicales o moderados, determinarán las probabilidades de éxito en la contención de la erosión democrática, según las ideas propuestas por Gamboa (2022) y Cleary y Öztürk (2022).

En suma, la polarización genera un entorno propicio para la erosión democrática y fomenta comportamientos antiinstitucionales que pueden tener consecuencias graves y perjudiciales para la democracia. Si las “resistencias” mencionadas anteriormente son institucionales, como las agencias de control y los órganos de poder estatal, los gobernantes populistas deben debilitarlas o terminar con ellas de distintas formas. Si la oposición se enfrenta al

desmantelamiento institucional o a la cooptación de instituciones, los gobernantes populistas buscarán desacreditarla, minimizarla y excluirla del ámbito político, aunque no necesariamente desaparecerla. Lo “nuevo” que estos gobernantes prometen sólo es posible, como hemos visto, mediante la construcción de dos campos políticos excluyentes que generan identidades sociales sin vasos comunicantes ni puntos de contacto, percibiendo al otro como una amenaza a la nación o a la democracia (Somer *et al.*, 2021). Aunque esta estrategia no es novedosa, sigue siendo altamente efectiva para dirigir la política en diversos países.

En las siguientes líneas se analizarán las estrategias y metas de la oposición partidista en México a partir de 2018, donde puede considerarse un “actor resiliente” frente al comportamiento de “engrandecimiento” del gobierno.

EPISODIOS DE RESILIENCIA: LA OPOSICIÓN RESISTE

En 2018, la coalición Juntos Haremos Historia obtuvo 53% de los votos para presidente de la República (INE, 2023).[25] El partido Morena ganó 252 diputaciones (50.4%) y 59 senadurías. Además, triunfó en 31 estados (de un total de 32). Algunas de las premisas señaladas por Gamboa (2022) y Cleary y Öztürk (2022) se pueden verificar con el transcurso del sexenio 2018-2024, pero otras no, por lo que el caso mexicano se distancia de otros países. Si bien es posible observar con claridad elementos de erosión democrática que ponen en riesgo al régimen democrático en el país,[26] no apuntan hacia una inminente ruptura o declive (hasta ahora).[27]

Por ejemplo, por un lado, el periodo presidencial continúa siendo de seis años; probablemente no se ha propuesto modificarlo porque el principio de “no reelección” aún posee una fuerte carga simbólica como legado histórico. Por otro lado, el Congreso sigue funcionando, en buena medida, debido a que el partido gobernante ha conservado la mayoría en ambas cámaras y la ha utilizado para impulsar su proyecto de “transformación”; asimismo, la política de Estado no ha sido encarcelar a opositores o perseguir a los partidos de oposición[28], aunque no se debe omitir que sí se ha utilizado el aparato legal para acusar a ciertas personalidades de los ámbitos científico y político.

Además, a diferencia de otros países que han experimentado un engrandecimiento del poder ejecutivo, en México no se ha insinuado redactar una nueva Constitución. Si bien el discurso del ejecutivo está atravesado por

una feroz crítica del modelo neoliberal, no se ha formulado un modelo alternativo al capitalismo. Por otra parte, aunque la democracia se asume como necesaria, la mayoría gobernante en el país ha puesto en duda el principio de representación, pues se ha equiparado con la expresión directa de los deseos del “pueblo”.

En síntesis, a pesar de que las metas del gobierno morenista no están orientadas hacia un cambio radical en la realidad concreta, en el nivel discursivo se insiste en una gran transformación de proporciones históricas (de hecho, la expectativa de ese cambio fue el núcleo de la campaña de López Obrador en 2018).

En contraste con lo sucedido en Venezuela o Bolivia, no se convocó a una Asamblea Constituyente, muestra de que no se propuso un cambio de régimen, aunque este término tenga otra connotación en la narrativa del gobierno actual. Por ejemplo, las expresiones “régimen de privilegios” o “régimen de corrupción” se utilizan como una manera de distanciarse del pasado. En cambio, se aprecia un discurso polarizante y un cuestionamiento al funcionamiento tanto de las instituciones electorales como de los tribunales, así como de varios órganos autónomos. Este sesgo se puede interpretar como una amenaza a los triunfos de la transición democrática de finales de la década de los noventa. El discurso gubernamental se ha situado en la oposición binaria “liberales o conservadores”, la cual puede incluir a partidos políticos, medios de comunicación, empresarios y cualquier disidencia.

A partir del concepto de cambios de posición, resulta interesante observar que López Obrador actuaba como opositor a nivel federal cuando fue jefe de gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), por lo que el entonces presidente Vicente Fox promovió su desafuero en 2004, lo cual generó una movilización histórica a su favor. En la campaña presidencial de 2006 también hubo una estrategia polarizante desde el partido de gobierno, el PAN, y se creó una campaña en su contra que lo señalaba como “un peligro para México”. Los resultados de dicha elección abonaron a la polarización y dieron lugar al cuestionamiento tanto de la autoridad electoral como del gobierno electo (también del PAN).

Si analizamos lo mencionado previamente con base en el “patrón secuencial” propuesto por Kneuer (2021), se podrá observar con mayor claridad el proceso de autocratización que está en marcha. De acuerdo con la autora, dicho patrón consta de estos elementos: 1) la movilización y la legitimación de

un nuevo proyecto de cambio político, económico y social; 2) las elecciones como base legal para obtener el apoyo de los votantes para transformar el sistema; 3) la reconfiguración del balance de poder, lo que implica neutralizar las instancias de control (a través del “engrandecimiento” del poder ejecutivo y el debilitamiento de las instancias de rendición de cuentas); 4) la posibilidad de persistir en el poder si se cuenta con la mayoría parlamentaria y un poder judicial subordinado; y 5) la limitación de libertades y derechos una vez instalado en el poder.

De este modo, se puede apreciar que la coyuntura en la que está México es la persistencia en el poder, no mediante la implementación de cambios constitucionales para que López Obrador ejerza otro periodo presidencial, sino por medio de la selección y posterior elección de una sucesora *ad hoc* que dará continuidad a la “misión histórica” en curso. Siguiendo con la perspectiva de Kneuer, las bases del nuevo proyecto se establecieron desde la campaña presidencial y, una vez en el gobierno, se ha buscado acotar los contrapesos e instancias de vigilancia del poder (elementos 1 a 3); ahora se pretende dar continuidad (elemento 4). En 2024, la oposición resistió a través de las vías legales establecidas y enfrentó el “veredicto de las urnas”, según Schedler (2019), es la alternativa que queda cuando la orientación autocratizante se mantiene. El resultado, por cierto, no le fue favorable,[\[29\]](#) lo que plantea dudas en torno a si el proceso de autocratización se acelerará y cuáles serán sus alcances.

Las elecciones como recurso de contención: las alianzas electorales

Desde 2018, la oposición partidista asumió la función de “defender a México”, “defender libertades y los derechos de los mexicanos” (Diputados PAN, 2018); para llevarla a cabo, debía estar unida tanto al interior de cada partido como entre los partidos opositores; es decir, reconoció la necesidad de cohesión con miras al proceso electoral de 2021. En este proceso se renovarían 21,368 cargos: 500 diputaciones federales para la LVI Legislatura; 15 gubernaturas, de las cuales ocho estaban gobernadas por el PRI; 1,063 diputaciones locales; 1,926 presidencias municipales y alcaldías; 2,122 sindicaturas; 15,107 regidurías; y 635 juntas municipales, concejalías y presidencias de comunidades (Córdova, 2021).

En este proceso, la oposición partidista recurrió a una estrategia electoral con el objetivo de arrebatarle la mayoría a Morena en 2021. En torno al objetivo común de reducir la capacidad de acción del presidente, en diciembre de 2020 los partidos opositores (PRI, PAN y PRD) formaron la coalición Va por México para enfrentar a Juntos Hacemos Historia (Morena, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México). La coalición opositora se configuró de distintas formas según las arenas disputadas: poder legislativo, poderes ejecutivos estatales y poderes ejecutivos municipales. El objetivo del gobierno en turno era alcanzar una “nueva mayoría en la Cámara de Diputados” y el de la oposición, evitarlo (PAN, PRI, PRD, 2020). Así, los objetivos tanto del gobierno como de la oposición se mantuvieron —como estrategias y metas— dentro de los límites institucionales.

La plataforma común del PAN, PRI y PRD expresaba su visión sobre la erosión de la democracia:

En los últimos dos años, México ha vivido un proceso sistemático de concentración de poder que amenaza gravemente a nuestra democracia y a las libertades que hemos construido en las últimas décadas. El gobierno ha dado pasos acelerados hacia la construcción de un régimen con tendencias autoritarias, mediante el debilitamiento de los controles y contrapesos indispensables en cualquier democracia, el desmantelamiento de programas y bienes públicos de probada eficacia, la utilización clientelar de los recursos públicos, la construcción de enemigos —reales o ficticios—, la constante polarización social, el desprecio a las instituciones y la estigmatización, cuando no la abierta persecución, hacia la oposición y los críticos (PAN, PRI, PRD, 2020: 1).[\[30\]](#)

En cuanto al problema ideológico que la coalición pudiera suponer, se indicó:

Los partidos aquí reunidos tenemos diversas historias, ideologías, doctrinas y formas de entender al mundo, a la política, a la economía y a la sociedad; de ninguna manera renunciamos a ellas. Pero en el momento actual de México coincidimos en que es imprescindible construir acuerdos estratégicos para defender de manera coordinada un conjunto de principios fundamentales (PAN, PRI, PRD, 2020: 2).

Como resultado de las elecciones, la coalición liderada por el entonces presidente obtuvo 201 curules en la Cámara de Diputados (40%), lo que significó, por un lado, que dicha alianza perdió la mayoría calificada y, por el otro, que la estrategia de coalición electoral de la oposición fue exitosa. Este resultado permitió a la oposición contener los proyectos de reforma

constitucional que se analizarán más adelante. Además, la alianza entre el PAN, PRI y PRD ganó nueve alcaldías de la Ciudad de México (Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuauhtémoc, Cuajimalpa, Tlalpan y Magdalena Contreras), localizadas principalmente en el poniente, frente a siete alcaldías de la coalición progobierno; esto minó la presencia de Morena en la capital del país.

En cuanto a las gubernaturas, en 2021, Morena obtuvo el triunfo en once estados, mientras que la alianza PAN-PRD ganó en Chihuahua, el PAN conservó Querétaro, la coalición entre Partido Verde y Partido del Trabajo ganó en San Luis Potosí y Movimiento Ciudadano venció en Nuevo León. En 2022 se renovaron los poderes ejecutivos en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas. La Alianza Va por México sólo obtuvo el triunfo en Aguascalientes y Durango. En 2023, la misma alianza electoral perdió la gubernatura del Estado de México con la candidata priista Alejandra del Moral; ganó la candidata de Morena, Delfina Gómez; en Coahuila, la alianza entre PAN, PRI y PRD ganó la gubernatura con el candidato priista.

En suma, tras estas elecciones, Morena gobernaba 22 entidades federativas; el PAN, cinco —lo que lo situó como la principal fuerza opositora partidista—; el PRI, dos; Movimiento Ciudadano, dos; y el Partido Verde Ecologista de México, una (*El Financiero*, 2023b). En 2023, el PAN, PRI y PRD firmaron el acuerdo de coalición Va por México, denominada “La defensa de México continúa” (PRI, 2023). Este acuerdo establecía que las candidaturas del Estado de México y de Coahuila le correspondían al PRI, mientras que la candidatura presidencial sería encabezada por un miembro del PAN (Raziel, 2023a). Además de la alianza propiamente partidista, desde 2021 la organización Sí Por México llamó a los partidos a sumarse y formar una “gran coalición opositora”. En ese sentido, esta organización[31] respaldaría la candidatura presidencial de la coalición opositora (Arista, 2021).

Como respuesta al proceso de selección de la “coordinadora o coordinador de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación”, [32] iniciado en junio de 2023 por Morena, la oposición definió su propio mecanismo para elegir a la persona que ocuparía el cargo de “responsable nacional para la construcción del Frente Amplio por México”. Ambos procesos se llevaron a cabo fuera de los tiempos establecidos de precampaña.

El procedimiento constó de cinco etapas: la primera consistió en el registro de las personas interesadas, quienes debían reunir hasta 200 mil firmas de apoyo, distribuidas en al menos 17 entidades, a través de una plataforma electrónica.[33] La segunda etapa incluyó foros en los que las personas seleccionadas expusieron sus propuestas y proyectos. En la tercera etapa se realizó un análisis de encuestas para medir el respaldo social, lo cual permitiría seleccionar a los tres perfiles con más apoyo. Posteriormente, se realizaron foros regionales. Finalmente, se planeó una especie de elección primaria para el 3 de septiembre de 2023 (PAN, 2023).

Las personas que avanzaron a la cuarta etapa fueron Beatriz Paredes, del PRI, y Xóchitl Gálvez, quien tiene antecedentes en el PAN, aunque ha negado reiteradamente su militancia.[34] Sin embargo, la quinta etapa no se llevó a cabo y Gálvez fue declarada ganadora del proceso.

En octubre de 2023, las encuestas mostraban una amplia ventaja para la coordinadora de la Defensa de la Cuarta Transformación, quien contaba con 50% de las preferencias electorales, frente a 20% a favor de Xóchitl Gálvez (Buendía y Márquez, 2023). A partir de lo observado para este análisis, Gálvez adoptó un discurso de confrontación contra el gobierno, lo que le permitió posicionarse en la contienda mediática. No obstante, no presentó un proyecto de alcance nacional, por lo que su capacidad de convocatoria se debía principalmente a su oposición y no a una postura propositiva.

En el ámbito electoral, también debe considerarse a Movimiento Ciudadano (MC),[35] un partido opositor al gobierno que no forma parte de los partidos de la transición. Durante el periodo estudiado en este capítulo, las dos gubernaturas con las que contaba MC, Nuevo León y Jalisco, representan una población mayor a 14 millones de personas (*El Economista*, 2023), además de 28 diputaciones y 12 senadurías (Cámara de Diputados, 2023). Este partido actuó de forma independiente del Frente Amplio, incluso manifestó su renuencia a colaborar con el PRI, aunque expresó reservas acerca de su postura frente a Morena. En el proceso de selección de coordinadoras de las respectivas alianzas, MC manifestó su inconformidad al afirmar que se estaba violando la ley (Hernández, 2023). El Frente Amplio llamó a MC a integrarse a la alianza (Paez, 2023), pero el partido enfrentaba una división interna entre su dirigencia y algunos de sus cuadros más connotados, como resultado de la decisión de no adherirse a la alianza frente a un sector de la militancia que sí apoyaba esta

estrategia (Raziel, 2023b; Zerega, 2023b). En las mediciones demoscópicas, MC y su candidato para la elección presidencial de 2024 contaban con una intención de voto de 7% (Buendía y Márquez, 2023).

El “bloque opositor” como freno legislativo: la votación de la reforma eléctrica

El primero de octubre de 2021, el titular del ejecutivo envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma energética que buscaba modificar los artículos 4, 25, 27 y 28 de la Constitución Política. Esta propuesta pretendía revertir la reforma de 2013, aprobada en el marco del Pacto por México; por ese motivo, la oposición la denominó “contrarreforma energética” (PAN, 2021). Por tratarse de una reforma constitucional, era necesario contar con la mayoría calificada para su aprobación. En marzo de 2022, las comisiones de Energía y de Puntos Constitucionales iniciaron su discusión.

El PAN advertía que la reforma era “altamente nociva para México” (PAN, 2022). Su dirigente anunciaba que la oposición formaría un “frente común con otros partidos para rechazar esta reforma, que representa retroceso”,^[36] y que su partido junto con los de la coalición presentarían otra propuesta (PAN, 2023). A su vez, el presidente del PRI consideraba que la reforma era un “peligro para México” (Méndez, 2022). Entre sus argumentos, destacaba que ésta se “oponía, infringía y violentaba la Constitución, la legislación general, los tratados internacionales” (PRI, 2022). En el mismo sentido, el PRD expresó que la reforma era “a todas luces retrógrada en materia de competitividad” (López, 2021). Incluso Estados Unidos manifestó su preocupación, ya que la aprobación de la reforma contradecía algunos puntos del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) (*El Economista*, 2022).

La votación se llevó a cabo en la Cámara de Diputados el 17 de abril de 2022. La alianza opositora en el poder legislativo se mantuvo cohesionada con el voto de 233 diputadas y diputados contra la propuesta del titular del ejecutivo. Si bien la alianza gubernamental alcanzó 275 votos, no fueron suficientes. De este modo, la propuesta fue desechada.

La eficacia de los contrapesos: la defensa del INE

La oposición ha acusado al gobierno de querer debilitar a los órganos autónomos para aumentar su poder y disminuir los controles institucionales, especialmente el Instituto Nacional Electoral (INE). La autoridad electoral ha sido objeto de numerosos agravios. Por ejemplo, el 28 de abril de 2022, López Obrador promovió una reforma constitucional en materia electoral; entre sus puntos más controvertidos, se contemplaba la sustitución del INE por el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, organismo que también tendría facultad para validar las elecciones de diputaciones y senadurías; ajustar a 33% la participación mínima de la lista nominal para que una consulta sea vinculante (en lugar de 40%), reducir el número de los integrantes en los ayuntamientos, suprimir los Institutos Electorales Locales, disminuir a 96 el número de senadores, limitar el número de consejeras y consejeros electorales y eliminar el financiamiento público a los partidos políticos (Cámara de Diputados, 2022a). Se argumentaba que, con esta reforma, habría un ahorro de hasta 3 mil 500 millones de pesos en el costo de las elecciones y en la operación del órgano electoral. Además, esta propuesta implicaba reformar 18 artículos constitucionales (Yañez Brenda, 2023).

El 13 de noviembre de ese año, bajo la consigna “El INE no se toca”, hubo una gran movilización en la Ciudad de México y en al menos treinta ciudades del país en contra de esta propuesta de reforma electoral. Entre los asistentes estaban el expresidente Vicente Fox; la diputada Margarita Zavala; el dirigente del PRD, Jesús Zambrano; el empresario Claudio X. González y José Woldenberg, quien llamó a defender el sistema electoral (Cano, 2022). En respuesta a esta movilización, la coalición gubernamental replicaba: “¡El INE sí se toca!”, y procedió a formular el llamado Plan B, el cual consistía en reformar las leyes secundarias (Yañez, 2023).^[37]

El 6 de diciembre de 2022, la Cámara de Diputados —PRI, PAN, PRD y MC— rechazó, con 269 votos a favor y 225 en contra, la primera propuesta de reforma constitucional. Ante este resultado, el poder ejecutivo impulsó el Plan B. El 7 de diciembre de 2022, la Cámara de Diputados aprobó reformas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; asimismo, expidió la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (Cámara de Diputados, 2022b). Estas leyes pueden ser creadas y modificadas

por mayoría absoluta. En esta aprobación, se realizaron modificaciones al proyecto planteado previamente por el ejecutivo.

El 22 de febrero de 2023, el Senado aprobó, con 72 votos a favor y 50 en contra, el Plan B y suprimió la cláusula de transferencia de votos dentro de una coalición (Zerega, 2023b), postura que el ejecutivo había rechazado. La oposición, representada por el PAN, el PRI y el PRD, expresó su desacuerdo.

El domingo 26 de febrero de 2023 se llevó a cabo una nueva movilización en defensa del INE y en contra del Plan B en la Ciudad de México y en otras entidades de la República. En estas movilizaciones participaron tanto partidos de oposición como parte de la ciudadanía. Mario Delgado, presidente de Morena, calificó la protesta como “una farsa” y afirmó que la oposición intentaba “regresar a un pasado corrupto, donde podían cometer fraudes electorales, manipular el voto para favorecer sus intereses y, sobre todo, en el que podían saquear a nuestro país”. Entre las figuras destacadas de la oposición que asistieron a la movilización, se encontraban Beatriz Paredes y el exministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), José Ramón Cossío (Corona, 2023). Este evento estuvo marcado por la sentencia dictada contra Genaro García Luna, exsecretario de Seguridad Pública durante el gobierno de Felipe Calderón, lo que representó un obstáculo para la oposición del PAN.

En marzo de 2023 se aprobaron nuevas leyes relacionadas con la Secretaría Ejecutiva del INE, lo que produjo la destitución de su titular. Ante esta situación, el Instituto promovió un recurso ante el Tribunal Electoral Federal para impugnar la remoción. Sin embargo, el argumento principal señaló que el salario del funcionario superaba el del presidente del país, en contravención con la Constitución. Lorenzo Córdova, presidente del INE, calificó la reforma como “arbitraria, inconstitucional, regresiva y antidemocrática” (Central Electoral, 2023), dado que implicaba la reducción de salarios de consejeros y consejeras para cumplir con el artículo 27 constitucional, además de la eliminación de fideicomisos.

El 2 de marzo de 2023 se presentó el último conjunto de reformas. Tras su aprobación en el legislativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) atendió las acciones de inconstitucionalidad presentadas, así como 161 controversias constitucionales derivadas de las reformas (Yañez, 2023). En mayo de ese año, la SCJN declaró inconstitucional la primera parte del Plan B[38] debido a “violaciones graves” al proceso legislativo (SCJN, 2023). Los

partidos opositores destacaron el papel de la Corte como un “contrapeso real” y resaltaron su labor en la “defensa a México” (*El Financiero*, 2023a). El dirigente del PRI enfatizó la importancia de una “buena práctica legislativa” como “prioridad para el buen rumbo del país”, mientras que el dirigente del PRD expresó que: “La Suprema Corte refrenda su autonomía como poder del Estado y declara inválidas las reformas electorales del ‘dictadorzuelo’ de López Obrador. ¡Viva la separación de poderes! ¡Viva la democracia!” (*El Financiero*, 2023b).

En junio de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó por completo el Plan B con el argumento de las graves violaciones al procedimiento legislativo (Raziel, 2023c). En respuesta, el presidente López Obrador anunció el Plan C, que buscaba asegurar la mayoría calificada en las elecciones de 2024. Para contrarrestar esta estrategia, la oposición estableció el mismo objetivo: obtener la mayoría en la Cámara de Diputados y el Senado, o al menos impedir que el bloque gobernante la alcanzara.

Este caso muestra la interrelación entre la estrategia en el legislativo, la movilización ciudadana, la alianza con ciertos medios opositores y la intervención decisiva del poder judicial. ¿Qué revelan estos tres casos respecto a la resiliencia de la oposición? A lo largo del sexenio, han surgido diversos desencuentros entre el ejecutivo y la oposición partidista. Estos ejemplos permiten analizar las metas y estrategias de la oposición en términos generales.

En el primer caso, el de las *alianzas electorales*, la estrategia consiste en la conformación de una coalición entre partidos políticos institucionalizados, cuyas agendas presentan pocas diferencias. Es importante observar el acercamiento entre el PRI y el PAN desde la década de los ochenta, así como el proceso de convergencia reciente —más pragmático que ideológico— de estos dos partidos con el PRD. La incorporación de este último en la alianza se explica por la moderación de sus posiciones y su plataforma política, lo que facilitó su participación en el Pacto con México durante el gobierno de Enrique Peña Nieto. Asimismo, esta estrategia responde a una necesidad de “sobrevivencia”, dado que el partido ha sido desplazado progresivamente como una opción de izquierda. La meta que sustenta esta estrategia es fundamentalmente reactiva: “defender a México”, “defender la democracia” frente al presidente y de Morena. Si bien el PAN presentó una propuesta

legislativa con un carácter más propositivo, en términos de Somer *et al.* (2021), su postura se caracteriza por la preservación, acompañada de una polarización recíproca.

El segundo caso, denominado “bloque opositor”, se basa en la conformación de una alianza electoral y parlamentaria con el objetivo de frenar un proyecto que, si bien no está directamente vinculado con la democracia electoral, tiene implicaciones en acuerdos económicos con Estados Unidos. La reforma propuesta buscaba redefinir la relación entre el Estado y el sector privado, lo cual entraba en conflicto con las posiciones del PAN y el PRI. En este contexto, la meta es preservativa: mantener la reforma de 2013 sin modificaciones sustanciales. La confrontación se desarrolló en el ámbito legislativo, mediante estrategias propias de esta institución.

El tercer caso presenta una combinación de ámbitos que incluyen la alianza electoral y el espacio legislativo de la oposición partidista. Además, abarca la interacción entre los poderes del Estado, las movilizaciones sociales y otros elementos que se entrelazan con la oposición, representada por diversos agentes, como los medios de comunicación críticos al gobierno. Se trata de una coyuntura en la que participan múltiples actores y que converge en la relevancia de preservar los avances democráticos.

En este contexto, ambos polos recurren a la dimensión institucional y adoptan estrategias moderadas. La meta de “defensa” o “contención” coloca a la oposición como un actor que, desde el discurso presidencial, representa el *statu quo* y limita su capacidad para trascender la dinámica de polarización recíproca.^[39]

A MANERA DE CIERRE: LOS DESAFÍOS DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA

En 1991, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) organizó un coloquio sobre la oposición política en México, un evento innovador para la época. En ese foro, el historiador político Arnaldo Córdova (1992) sostuvo que, hasta entonces, la oposición se conformaba por fuerzas que confrontaban al gobierno y, por ello, tenían una postura antigubernamental. Asimismo, señaló que con el establecimiento de un régimen democrático, la oposición debería abandonar esa postura para convertirse en una fuerza institucional legítima.

¿El proceso de democratización propició esa transformación? ¿Se ha transitado de una oposición reactiva a una que supervisa y evalúa el desempeño

gubernamental? ¿Su desenvolvimiento posterior en democracia corresponde con lo que hemos señalado? Oponerse no significa adoptar una postura de rechazo absoluto, pues ello atentaría contra los principios democráticos, especialmente el respeto a la diversidad de opiniones. La oposición no representa necesariamente una postura “antisistema”, sino una perspectiva distinta que no esté cerrada al diálogo, la negociación y la deliberación. Ese es el principio fundamental que se esperaría de una oposición en un sistema democrático.

La consolidación y el reconocimiento legal de la oposición política han sido elementos clave en la evolución del país, al menos desde 1977, año en que inició el proceso de apertura política. Este desarrollo es un legado de la democratización. En el periodo de gobierno comprendido entre 2018 y 2024, en el que se disputó el significado de la democracia y se cuestionó el proceso que llevó a su consolidación, resulta fundamental recordar este antecedente. Desde 1977 hasta inicios del siglo XXI, la oposición al Estado, al autoritarismo y, posteriormente, a los gobiernos democráticos transitó de la movilización en las calles a la competencia electoral. Es decir, pasó de ser una oposición “no institucionalizada” o “extraparlamentaria” a una plenamente institucionalizada, con presencia en la arena electoral.

Este cambio de sistema no eliminó las tensiones ni las estrategias de movilización de ciertos sectores opositores, especialmente aquellos identificados con la izquierda. Estas agrupaciones continuaron impulsando formas de acción colectiva dentro de los partidos políticos. Sin embargo, la lógica partidista, centrada en la disputa por el poder, tiende a diluir dichas estrategias siempre que el contexto político sea genuinamente competitivo y exista una relación cercana con la ciudadanía.

El comportamiento de la oposición ha variado con el tiempo. En la actualidad, enfrenta desafíos significativos, probablemente derivados de la erosión democrática que atraviesa el país. Históricamente, su papel ha estado marcado por la crítica al gobierno e incluso por su representación de sectores excluidos. Sin embargo, se ha observado una falta de énfasis en sus funciones institucionales, como la supervisión del gobierno y la formulación de alternativas claramente diferenciadas. En ocasiones, ha priorizado la obstrucción sobre la construcción, mediante la adopción de una postura poco colaborativa, dominada por disputas internas y, en momentos clave, comprometiendo los principios fundamentales de la democracia.[\[40\]](#)

Diversos episodios reflejan esta dinámica y la necesidad de que las fuerzas opositoras consoliden su anclaje institucional y su vínculo con la ciudadanía. Sin embargo, desde otra perspectiva, la oposición ha logrado establecer alianzas y alcanzar acuerdos tanto entre sus propias fuerzas como con los gobiernos en turno. La mayor evidencia de esto son las reformas constitucionales y leyes aprobadas, especialmente durante el extenso periodo de “gobiernos sin mayoría”, que se extendió desde 1997, cuando el partido hegemónico aún mantenía el poder, hasta 2018, cuando Morena asumió el ejecutivo con la intención de consolidar su hegemonía.

Podemos concluir que el vínculo entre la oposición y el poder político actual presenta características singulares y, en ciertos aspectos, paradójicas. Durante la segunda mitad del siglo XX, la oposición contribuyó a la estabilidad del sistema mediante mecanismos autoritarios, impulsó la apertura política y facilitó la transición democrática. Los “partidos de la transición” — el PAN, PRI y PRD— han visto el debilitamiento debido a las propias dinámicas del juego democrático, las reglas del ejercicio del poder y sus deficiencias como partidos de gobierno. A esto se suma el registro de sus agravios (Dahl, 1966) frente a la población, además de la polarización “perniciosa” o “tóxica”.

Actualmente, la oposición se encuentra deslegitimada y debilitada frente a una presidencia que, tras años en la oposición, aprendió a sobrellevar condiciones adversas y emplea un discurso contestatario y contencioso para gobernar. Su liderazgo se apoya en un partido con un perfil *antiestablishment*, con presencia en diferentes niveles de gobierno y en constante expansión. Si bien la victoria de la oposición en tres elecciones presidenciales —2000, 2012 y 2018— ha demostrado el funcionamiento de la democracia iniciada en 1977, la ausencia de una oposición fuerte, propositiva, capaz de desafiar el *statu quo* y generar opciones viables de gobierno representa uno de los mayores desafíos para la continuidad del sistema democrático. Dicho de otro modo, la oposición no ha desaparecido, pero su influencia en la definición de políticas ha sido limitada en los últimos años y enfrenta dificultades para articularse y consolidarse como una alternativa real de gobierno.

Debido a su trayectoria como gobierno, la oposición partidista en México no representa una alternativa viable ni creíble para la generación de nuevas propuestas. Su falta de legitimidad ha dejado un vacío en el espectro opositor, [41] lo que posibilita el surgimiento de opciones políticas innovadoras y alternativas.

En cuanto a su función de control, los casos de corrupción protagonizados por exgobernadores del PRI, así como las consecuencias de la llamada “guerra contra el narcotráfico” bajo la administración del PAN, han afectado su capacidad institucional. No obstante, no parece existir una intención generalizada de desestabilizar el sistema. Por el contrario, la oposición parece orientarse hacia la recuperación o reconstrucción de la democracia.

Sin embargo, en ausencia de una narrativa que se diferencie de la simple “vuelta al pasado” o de las comparaciones con otros liderazgos populistas en la región, como el de Hugo Chávez en Venezuela, el proceso de recuperación democrática corre el riesgo de convertirse en una restauración del “viejo pacto de élites”. Ésta es la paradoja que ha atrapado a la oposición y que representa uno de sus mayores desafíos.

REFERENCIAS

- Altman, David; Evie Papada; Fabio Angiolillo; Lisa Gastaldi; Tamara Köhler; Martin Lundstedt; Natalia Natsika; Marina Nord; Yuko Sato; Felix Wiebrecht; y Staffan I. Lindberg (2023). *Resistencia frente a la autocratización. Informe sobre la Democracia 2023*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política/Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute).
- Arista, Lidia (2021). “Sí por México: la organización que quiere quitarle el poder a Morena en 2024” [en línea]. *Expansión*, 21 de octubre. Disponible en <<https://bit.ly/3OjLm54>> (consulta: 15 de mayo de 2023).
- Arredondo Fitz, Paulina (2022a). *Alternancias postestabilización en América latina. Límites y posibilidades para la innovación en Venezuela, Colombia y México*. Tesis de doctorado en Ciencia Política. Ciudad de México: Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arredondo Fitz, Paulina (2022b). “Entre la oposición y las resistencias. Las racionalidades encontradas en torno a los megaproyectos de la Cuarta Transformación”. *El Cotidiano* 38 (236): 7-16.
- Barrientos del Monte, Fernando (2015). “La oposición política: notas para una discusión teórica”. *Revista Debates* 9 (3):143-164.

- Bermeo, Nancy (2016). "On Democratic Backsliding". *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.
- Blondel, Jean (1997). "Political opposition in the contemporary world". *Government and Opposition* 32 (4): 462-486.
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Boese, Vanessa A.; 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.
- Buendía y Márquez (2023). "Encuesta Nacional" [en línea]. *El Universal*. Disponible en <<https://buendiyamarquez.org/2310-nacional>> (consulta: 12 de enero de 2024).
- Cámara de Diputados (2022a). *Análisis de texto vigente y texto propuesto de la Iniciativa de reforma constitucional propuesta por el ejecutivo federal* [en línea]. Disponible en <<https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ASS-11-22.pdf>> (consulta: 20 mayo de 2023).
- Cámara de Diputados (2022b). *Aprueba la Cámara de Diputados reformas a leyes secundarias en materia electoral* [en línea]. Disponible en <<https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/aprueba-la-camara-de-diputados-reformas-a-leyes-secundarias-en-materia-electoral>> (consulta: 20 mayo de 2023).
- Cámara de Diputados (2023). *LXIV Legislatura* [en línea]. Disponible en <https://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php> (consulta: 17 de mayo de 2024).
- Cámara de Diputados (2024). *Diputados en pleno* [en línea]. Disponible en <<https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados>> (consulta: 17 de mayo de 2024).
- Cano, Natalia (2022). "Oposición marcha en México contra la iniciativa de reforma electoral del presidente López Obrador" [en línea]. *CNN*, 13 de noviembre. Disponible en <<https://cnnespanol.cnn.com/2022/11/13/mexico-marcha-oposicion-reforma-electoral-ine-lopez-obrador-orix>> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Central Electoral (2023). *Versión estenográfica de la conferencia inaugural del Foro Global de Democracia Directa Moderna 2023* [en línea]. Disponible en

<<https://centralelectoral.ine.mx/2023/03/01/version-estenografica-de-la-conferencia-inaugural-del-foro-global-de-democracia-directa-moderna-2023/>> (consulta: 15 de mayo de 2024).

Central electoral (2024). *Declara INE pérdida de registro del PRD* [en línea]. Disponible en <<https://centralelectoral.ine.mx/2024/09/19/declara-ine-perdida-de-registro-del-prd/>> (consulta: 17 de octubre de 2024).

Cleary, Matthew R., y Öztürk Aykut (2022). “When Does Backsliding Lead to Breakdown? Uncertainty and Opposition Strategies in Democracies at Risk”. *Perspectives on Politics* 20 (1): 205-221.

Córdova, Arnaldo (1992). “Panorama histórico de la oposición en México (periodo 1965-1991)”. *Anuario Jurídico XVIII*: 27-35. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Córdova, Lorenzo (2021). “La trascendencia de las elecciones” [en línea]. *Forbes*, 26 de mayo. Disponible en <<https://forbes.com.mx/nuestra-revista-la-trascendencia-de-las-elecciones/>> (consulta: 4 de agosto de 2022).

Corona, Sonia (2023). “La oposición llena el Zócalo para protestar contra la reforma electoral de López Obrador” [en línea]. *El País*, 26 de febrero. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2023-02-26/la-oposicion-llena-el-zocalo-para-protestar-contr-la-reforma-electoral-de-lopez-obrador.html>> (consulta: 28 de junio de 2024).

Dahl, Robert (1966). “Patterns of Opposition”. En *Political Opposition in Western Democracies*, editado por Robert Dahl, 332-347. New Haven: Yale University Press.

Diputados PAN (2018). *Reconciliación y unidad, para que Acción Nacional sirva a México desde la oposición y desde nuestros gobiernos: Marko Cortés* [en línea]. Disponible en <<https://www.diputadospan.mx/DiputadosPAN/layouts/Noticia.aspx?tipo=2&idnoticia=5470&id=5470>> (consulta: 8 de septiembre de 2023).

Economist Intelligence Unit (EIU) (2023). *Democracy Index 2023* [en línea]. Disponible en <<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>> (consulta: 4 de agosto de 2024).

El Economista (2022). “Cronología de la reforma eléctrica” [en línea], 25 de mayo. Disponible en <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Cronologia-de-la-reforma->

<energetica-en-materia-electrica-de-2022-20220525-0075.html>> (consulta: 8 de mayo de 2023).

El Economista (2023). “Movimiento Ciudadano gobierna dos estados y a 14 millones de personas” [en línea], 28 de agosto. Disponible en <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Movimiento-Ciudadano-gobierna-dos-estados-y-a-14-millones-de-personas-20230828-0048.html>> (consulta: 10 de septiembre de 2023).

El Financiero (2022). “Reforma eléctrica. ¿En qué consiste y qué pasa si se aprueba?” [en línea], 16 de abril. Disponible en <<https://bit.ly/3KdisC3>> (consulta: 18 de abril de 2023).

El Financiero (2023a). “Cae el Plan ‘B’: Oposición celebra la derrota de AMLO ante la Suprema Corte” [en línea], 8 de mayo. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/05/08/cae-el-plan-b-oposicion-celebra-la-derrota-de-amlo-ante-la-suprema-corte/>> (consulta: 9 de diciembre de 2023).

El Financiero (2023b). “Mapa político tras las elecciones 2023: Morena avanza y el PRI está a punto de desaparecer” [en línea], 5 de junio. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/06/05/elecciones-2023-edomex-coahuila-asi-queda-el-mapa-politico-de-mexico-morena-pri/>> (consulta: 4 de agosto de 2022).

Gamboa, Laura (2022). “Oposición en los márgenes: Estrategias contra la erosión de la democracia en Colombia y Venezuela” [en línea]. *Desafíos* 34 (2): 1-34. Disponible en <<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11998>> (consulta: 14 de marzo de 2023).

Haggard, Stephan, y Robert Kaufman (2021). *Backsliding. Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hernández Osorio, Lilian (2023). “Se lanza MC contra aspirantes del FAM por actos anticipados” [en línea]. *La Jornada*, 22 de agosto. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/notas/2023/08/22/politica/se-lanza-mc-contra-aspirantes-del-fam-por-actos-anticipados/>> (consulta: 5 de septiembre de 2023).

Hirschman, Albert (1991). *Retóricas de la Intransigencia*. México, Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.

- Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós [1991].
- Instituto Federal Electoral (IFE) (2012). *Las elecciones del primero de julio: Cifras, datos, resultados* [en línea]. Disponible en <<https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf>> (consulta: 11 de julio de 2024).
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2000). *Estadística de las Elecciones Federales de México 2000* [en línea]. Disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados_Electorales_2000/> (consulta: 11 de julio de 2024).
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2006). *Estadística de las Elecciones Federales de México 2006* [en línea]. Disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados_Electorales_2006/> (consulta: 11 de julio de 2024).
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2018). *Cómputos Distritales. Elecciones Federales 2018* [en línea]. Disponible en <<https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>> (consulta: 11 de julio de 2024).
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2024). *Cómputos Distritales. Elecciones Federales 2024* [en línea]. Disponible en <<https://computos2024.ine.mx/presidencia/nacional/candidatura>> (consulta: 11 de julio de 2024).
- Kneuer, Marianne (2021). “Unravelling democratic erosion: who drives the slow death of democracy, and how?” [en línea]. *Democratization* 28 (8): 1442-1462. Disponible en <<https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1925650>> (consulta: 9 de junio de 2025).
- Labastida, Julio, y Miguel Armando López Leyva (2004). “México: una transición prolongada (1988-1996/1997)” [en línea]. *Revista Mexicana de Sociología* 66 (4): 749-806. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032004000400005&lng=es&tlng=es> (consulta: 05 de abril de 2023).
- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.

- López, Antonio (2021). “Reforma eléctrica de AMLO, ‘prueba de fuego’ para Va por México: Jesús Zambrano” [en línea]. *El Universal*, 5 de octubre. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/jesus-zambrano-reforma-electrica-de-amlo-prueba-de-fuego-para-va-por-mexico/>> (consulta: 9 de junio de 2025).
- Lührmann, Anna (2021). “Disrupting the autocratization sequence: towards democratic resilience”. *Democratization* 28 (5): 1017-1039 [en línea]. DOI <[10.1080/13510347.2021.1928080](https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1928080)> (consulta: 17 de febrero de 2023).
- Lührmann, Anna, y Staffan I. Lindberg (2019). “A third wave of autocratization is here: what is new about it?”. *Democratization* 26 (7): 1095-1113 [en línea]. DOI <[10.1080/13510347.2019.1582029](https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029)> (consulta: 4 de marzo de 2022).
- Massari, Oreste (1997). “Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias”. En *La oposición en las democracias contemporáneas*, editado por Gianfranco Pasquino, 71-137. Buenos Aires: Eudeba.
- Méndez Enrique (2022). “PRI votará en contra de iniciativa eléctrica: ‘es un peligro para México’” [en línea]. *La Jornada*, 04 de abril. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/notas/2022/04/04/politica/pri-votara-en-contra-de-iniciativa-electrica-es-un-peligro-para-mexico/>> (consulta: 8 de mayo de 2022).
- Merkel, Wolfgang, y Anna Lührmann (2021). “Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges” [en línea]. *Democratization* 28 (5): 869-884. Disponible en <<https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1928081>> (consulta: 05 de abril de 2023).
- Movimiento Ciudadano (MC) (2023). *Nuestra historia*. [en línea]. Disponible en <<https://movimientociudadanocdmx.org/nosotros/nuestra-historia/>> (consulta: 11 de octubre de 2024).
- Natera Peral, Antonio (2022). “Oposición política (en las democracias)”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* 23: 289-310.
- Paez, Alejandro (2023). “Frente Amplio por México llama a MC a sumarse” [en línea]. *La Crónica*, 26 de junio. Disponible en <<https://www.cronica.com.mx/nacional/frente-amplio-mexico-llama-mc-sumarse-vienen-tiempos-criticos-alertan.html>> (consulta: 8 de septiembre de 2023).

- Partido Acción Nacional (PAN) (2021). *Con la aprobación de la contrarreforma energética, el gobierno de Morena insiste en llevarnos al pasado y regresar a México a la década de los setenta: Marko Cortés* [en línea]. Disponible en <<https://www.pan.org.mx/prensa/con-la-aprobacion-de-la-contrarreforma-energetica-el-gobierno-de-morena-insiste-en-llevarnos-al-pasado-y-regresar-a-mexico-a-la-decada-de-los-setenta-marko-cortes>> (consulta: 4 de diciembre de 2022).
- Partido Acción Nacional (PAN) (2022). *La reforma eléctrica del gobierno es altamente nociva para México: Marko Cortés* [en línea]. Disponible en <<https://www.pan.org.mx/prensa/la-reforma-electrica-del-gobierno-es-altamente-nociva-para-mexico-marko-cortes>> (consulta: 4 de diciembre de 2022).
- Partido Acción Nacional (PAN) (2023). *Firmas, Foros, sondeos y consulta directa a la ciudadanía: Etapas para elegir al Responsable Nacional para la Construcción del Frente Amplio por México* [en línea]. Disponible en <<https://www.pan.org.mx/prensa/firmas-foros-sondeos-y-consulta-directa-a-la-ciudadania-etapas-para-elegir-al-responsable-nacional-para-la-construccion-del-frente-amplio-por-mexico>> (consulta: 8 de febrero de 2024).
- Partido Revolucionario Institucional (PRI) (2022). *Posicionamiento del PRI sobre la Reforma Eléctrica* [en línea]. Disponible en <<https://pri.org.mx/ElPartidoDeMexico/saladeprensa/Nota.aspx?y=37577>> (consulta: 4 de octubre de 2023).
- Partido Revolucionario Institucional (PRI) (2023). *Firma la coalición “VA POR MÉXICO” el acuerdo 2024, para construir una candidatura con la participación de todos* [en línea]. Disponible en <<https://pri.org.mx/ElPartidoDeMexico/SaladePrensa/Nota.aspx?y=38722>> (consulta: 20 de julio de 2023).
- Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática (PAN, PRI, PRD) (2020) *Plataforma Común. Anexo 2*. [en línea]. Disponible en <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116337/CGex202101-15-rp-14-a2.pdf>> (consulta 2 de mayo de 2023).
- Parry, Geraint (1997). “Opposition Questions”. *Government and Opposition* 32 (49): 457-461.

- Pasquino, Gianfranco (1998). *La oposición*. Madrid: Alianza.
- Raziel, Zedryk (2023a). “La alianza Va por México acuerda que el PAN designe al candidato a la Presidencia en 2024” [en línea]. *El País*, 12 de enero. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2023-01-12/la-alianza-va-por-mexico-acuerda-que-el-pan-designe-al-candidato-a-la-presidencia-en-2024.html>> (consulta: 17 de mayo de 2024).
- Raziel, Zedryk (2023b). “La Suprema Corte asesta el golpe final y anula por completo el ‘plan B’ electoral de López Obrador” [en línea]. *El País*, 22 de junio. Disponible en <<https://bit.ly/3OdTP9z>> (consulta: 10 de agosto de 2024).
- Raziel, Zedryk (2023c). “Las fisuras internas en Movimiento Ciudadano amenazan su posición como ‘tercera vía’ para 2024” [en línea]. *El País*, 1 de septiembre. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2023-09-02/las-fisuras-internas-en-movimiento-ciudadano-amenazan-su-posicion-como-tercera-via-para-2024.html>> (consulta: 28 de junio de 2024).
- Saldierna Georgina (2023). “Preciado renunciará al PAN; proceso de la oposición es una farsa, denuncia” [en línea]. *La Jornada*, 07 de agosto. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/notas/2023/08/07/politica/preciado-renunciara-al-pan-denuncia-que-proceso-de-la-oposicion-es-una-farsa/>> (consulta: 4 de agosto de 2024).
- Sartori, Giovanni (1966). “Opposition and Control: Problems and Prospects”. *Government and Opposition* 1 (1): 149-154.
- Sartori, Giovanni (1994). *La democracia después del comunismo*. Madrid: Alianza editorial [1993].
- Schedler, Andreas (2008). “Los partidos *antiestablishment* político”. En *La democracia en perspectiva. Consideraciones teóricas y análisis de caso*, coordinado por Fernando Castaños *et al.*, 123-152. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Schedler, Andreas (2019). “¿Qué sabemos de la resistencia a la subversión de la democracia?”. *Configuraciones* 48-49: 108-114.
- Senado de la República (2024). *Senadoras y Senadores en funciones. Por Grupo Parlamentario*. [en línea]. Disponible en <https://www.senado.gob.mx/66/senadores/por_grupo_parlamentario> (consulta: 20 de agosto de 2024).

- Silva Herzog-Márquez, Jesús (2023a). “Mensajes de Turquía”. *Reforma*, 22 de mayo.
- Silva Herzog-Márquez, Jesús (2023b). “La oposición y el cuento”. *Reforma*, 29 de mayo.
- Somer, Murat, y Jennifer McCoy (2023). “7 Lessons from Turkey’s Effort to Beat a Populist Autocrat”. *Journal of Democracy* [en línea]. Disponible en <<https://www.journalofdemocracy.org/seven-lessons-from-turkeys-effort-to-beat-a-populist-autocrat/>> (consulta: 1 de junio de 2024).
- Somer, Murat; Jennifer McCoy; y Russell Luke (2021). “Pernicious polarization, autocratization and opposition strategies” [en línea]. *Democratization* 28 (5): 929-948. Disponible en <<https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1865316>> (consulta: 3 de enero de 2023).
- Stepan, Alfred (1997). “Democratic Opposition and Democratization Theory”. *Government and Opposition* 32 (4): 657-678.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2023). *Reformas político electorales 2022-2023* [en línea]. Disponible en <<https://www.scjn.gob.mx/rpe/>> (consulta: 2 de febrero de 2024).
- Yañez Brenda (2023). “Las claves de los planes a, b y c de AMLO a favor de una reforma electoral” [en línea]. *Expansión*, 13 de mayo. Disponible en <<https://bit.ly/3rMuKv3>> (consulta: 15 de mayo de 2023).
- Zerega, Georgina (2023a). “El Senado aprueba el ‘plan B’ de la reforma electoral de López Obrador” [en línea]. *El País*, 22 de febrero. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2023-02-23/el-senado-aprueba-el-plan-b-de-la-reforma-electoral-de-lopez-obrador.html>> (consulta: 17 de mayo de 2024).
- Zerega Georgina (2023b). “Movimiento Ciudadano enfrenta una crisis por la decisión de alejarse del resto de la oposición” [en línea]. *El País*, 06 de septiembre. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2023-09-06/movimiento-ciudadano-enfrenta-una-crisis-por-la-decision-de-alejarse-del-resto-de-la-oposicion.html>> (consulta: 10 de marzo de 2024).

- [1] Los cuatro presidentes que han ocupado el poder ejecutivo desde 1997 experimentaron la condición de “gobiernos sin mayoría”, lo cual los obligaba a negociar sus reformas constitucionales e iniciativas de ley.
- [2] Un ejemplo de esas preocupaciones es lo que Silva Herzog-Márquez (2023b) ha señalado con contundencia: “La oposición juega el papel que el régimen ha diseñado para ella. Su discurso, sus reacciones, sus figuras y sus estrategias cumplen a cabalidad la función que se les ha asignado”. La conversación debe cambiar y le corresponde a la oposición hacerlo, crear agenda y “tratar de entender los motivos de una popularidad innegable [la de AMLO]”. En otro texto, se refiere a las elecciones en Turquía para reflexionar sobre la “aparición de un bloque opositor que logra construir una alternativa creíble” ante el autoritarismo populista, a partir de la despolarización de su discurso: “el deber de cambiar la conversación”. De aquí se pueden obtener pautas, dice el autor, para derrotar la política de la enemistad (Silva Herzog-Márquez, 2023a) (el autor menciona esto al comentar el artículo de Somer y McCoy de 2023).
- [3] Es necesario discutir, a partir de los resultados de los comicios de 2024, cuál será el futuro de la oposición partidista ante la desaparición formal del PRD y las divisiones internas en el PAN y el PRI.
- [4] Hirschman (1991) muestra que los conceptos originales eran acción y reacción, propios de la mecánica: “a toda acción se opone siempre una reacción igual” (p. 37).
- [5] Barrientos (2015) presenta cinco dicotomías: izquierda/derecha, liberalismo/conservadurismo, comunismo/capitalismo, “totalitarismo/autoritarismo *en contraposición a* democracia” y “democracia *en contraposición a* totalitarismo/autoritarismo” (p. 145).
- [6] “La única forma de descubrir el verdadero carácter de la oposición es examinando primero el gobierno, el mandato, la autoridad o el Estado” (Blondel, 1997: 463).
- [7] Para Pasquino (1998: 42), la importancia de la oposición reside en que sin ella no se puede comprender la lógica de los regímenes políticos.
- [8] Esto no significa que las fronteras entre los bandos ideológicos sean nítidas.
- [9] De acuerdo con el *Reporte de la Democracia 2023*, con datos de 2022: “El 72% de la población mundial —5.7 billones de personas— vivía en autocracias durante el 2022 [...] Por primera vez en más de dos décadas, el mundo tiene más autocracias cerradas que democracias liberales” (Altman *et al.*, 2023: 8). El *Democracy Index* de 2023 muestra un *score* mundial promedio de 5.23, en una escala de 0 a 10, el más bajo desde 2006 (EIU, 2023: 3).

- [10] Lo que, sin duda, vulnera funciones de la oposición en un régimen democrático, como señalaba Sartori (1966: 149), de “control” al gobierno, protección de las minorías ante el poder, comunicación y representación política. De acuerdo con Parry (1997), cuando la democracia se pone en juego, como en nuestro país, la oposición tampoco puede cumplir con sus roles “naturales”, como ofrecer una alternativa de gobierno (lo que lo conduce a competir por el poder en la arena electoral), criticar o simplemente representar grupos “excluidos” del sistema de representación.
- [11] De las discusiones clásicas sobre la oposición, surge un conjunto de corrientes contemporáneas que enfatiza su papel en procesos de cambio, entre otros elementos. Natera (2022) propone una agrupación de seis perspectivas sobre la oposición. La primera de ellas aborda las “fuerzas de la oposición política en diferentes regímenes no democráticos (movimientos, partidos, grupos, liderazgos” (p. 291). La segunda estudia la oposición desde los “procesos de cambio político y, en particular, en los de transición y consolidación democrática en el marco de las teorías de la democratización”. La tercera analiza la oposición desde la teoría liberal. La cuarta la aborda desde los “movimientos sociales reivindicativos, contestatarios y de protesta”. La quinta estudia la sociedad civil como oposición: “grupos de interés, medios de comunicación, liderazgos sociales y otros actores de la sociedad civil organizada”. La sexta se interesa por el funcionamiento y el estatus de la oposición parlamentaria. Desde luego, este capítulo se inscribe en la primera vertiente.
- [12] Algunas de las formas son: “extender su periodo en el poder, crear mayorías artificiales en el Congreso e inducir la aprobación o la derogación de decisiones de las cortes y organismos de control, habilitando al mandatario no sólo a postularse por dos o más periodos, sino también a manipular el proceso electoral a tal punto que para la oposición es casi imposible derrotarlo (Gamboa, 2022: 7 [traducción de los autores]).
- [13] Desde luego, en un contexto de erosión y resiliencia orientado a la autocratización, la oposición difícilmente puede intervenir como un actor “constitucional responsable”, en el sentido que señala Sartori (1966); es decir, que está orientada a gobernar y tiene una oportunidad razonable para hacerlo, o que tiene acceso a responsabilidades gubernamentales (aunque restringidas). También le será difícil: a) oponerse, pero no obstruir; b) ser constructiva, no disruptiva; c) abrir los canales de colaboración; d) diferenciarse del faccionalismo, priorizando el interés general y no los antagonismos personales; y e) buscar consenso en los principios fundamentales de la política democrática en los diferentes niveles del régimen y de la comunidad. Si la democracia está en duda o desaparece, no hay incentivos para este tipo de comportamiento y la lógica estratégica de la oposición cambia.
- [14] Dahl (1966) incluyó las metas y las estrategias como parte de su modelo para estudiar los “patrones de la oposición”.
- [15] O, en términos de Arredondo (2022a), de las “hegemonías estabilizadoras”.
- [16] Incluso se podría agregar que en Colombia no hubo ruptura en las alianzas con Estados Unidos, mientras que en Venezuela sí hubo un discurso de confrontación.

- [17] Este intercambio iterativo no siempre es proporcional, pero sí opuesto.
- [18] En el primer resultado, la consolidación gradual de poder resulta en un régimen autoritario. Algunos ejemplos son Venezuela, con el gobierno de Chávez (1999-2009), y Turquía, con Erdoğan (2002-2017). Un ejemplo del segundo resultado es Tailandia, con Thaksin Shinawatra (2001-2006). En cuanto al tercer resultado, Ecuador, con el gobierno de Rafael Correa (2007-2017) es un claro ejemplo. Bolivia es un caso intermedio, ya que si bien resistió el engrandecimiento del poder ejecutivo, la remoción de la presidencia insertó al país en una crisis (Cleary y Öztürk: 2022: 212).
- [19] Los autores lo llaman el eslabón perdido en la literatura emergente.
- [20] Las hipótesis que plantean son: 1) el aumento de la polarización disminuye la calidad de la democracia liberal en un Estado; 2) a mayor tasa de polarización, la calidad de la democracia liberal en un Estado disminuye desproporcionadamente; 3) el nivel de polarización disminuye desproporcionadamente la calidad de la democracia liberal en un Estado (Somer, McCoy y Luke, 2021: 932).
- [21] “Una estrategia de polarización recíproca se involucra en el mismo discurso y tácticas divisivas que el titular, contribuyendo a un ciclo de acción-reacción que acaba reforzando los clivajes ya politizados por el titular y profundizando la afectividad partidista, polarización caracterizada entre los campos partidistas” (Somer *et al.*, 2021: 936).
- [22] “Una estrategia de despolarización pasiva se abstiene de participar en la polarización, sin cuestionar ni intentar cambiar el eje de la polarización existente” (Somer, McCoy y Luke: 2021: 937).
- [23] Por ejemplo, Levitsky y Ziblatt (2018) plantean que, durante el gobierno de Trump, fueron puestos en duda dos “protecciones” (*guardarraíles*) de la democracia norteamericana: la aceptación mutua de los líderes de los partidos (lo cual implica aceptación de la existencia del otro, es decir, tolerancia) y la resistencia a utilizar el control temporal de las instituciones en beneficio del partido en el poder (uso ético del poder). Estos aspectos se han reproducido por varios líderes en América Latina.
- [24] Es claro que todos los países tienen momentos de polarización en distintos periodos históricos, muy cercanos a episodios de diferenciación de posturas controversiales (por ejemplo, el aborto), los cuales pueden ser graves si perduran en el tiempo y no hay forma de desactivarlos, o pueden contribuir a canalizar divisiones políticas siempre y cuando tengan soluciones institucionales.
- [25] Es decir, 30,113,483 sufragios. Por su parte, Ricardo Anaya Cortés, candidato de la coalición Por México al Frente, obtuvo el segundo lugar con 12,610,120 votos (INE, 2018). Si comparamos los porcentajes de votos obtenidos por los presidentes desde 2000, López Obrador es el único que rebasa el 50%; pues Peña Nieto obtuvo el cargo con 38.15% de votos a favor; Calderón Hinojosa, con 35.89%; y Vicente Fox, con 42.52% (INE, 2000, 2006, 2018, 2024; IFE, 2012.)
- [26] Entre diversos ejemplos, está la aprobación por decreto de ciertos proyectos centrales en la agenda de este sexenio.

- [27] Habrá que considerar en este escenario la reforma al poder judicial que López Obrador promulgó antes de concluir su mandato, el 15 de septiembre de 2024, y que es un legado asumido por la nueva presidenta, Claudia Sheinbaum.
- [28] Esto no significa que los periodistas ejerzan su labor de forma segura.
- [29] En los comicios de 2024 la oposición partidista, conformada por la coalición PAN, PRI y PRD, obtuvo 27.45% de los votos a favor de su candidata (INE, 2024). En la Cámara de Diputados, las bancadas del PAN y del PRI sumaron 21.6% del total de curules (Cámara de Diputados, 2024); en el Senado, cuentan con 28.90% de los escaños (Senado de la República, 2024) y, en conjunto, la oposición partidista suma nueve gubernaturas frente a veintitrés de Morena. Además, el PRD, uno de los principales partidos promotores de la democratización en el país, perdió su registro el 19 de septiembre de 2024 (Central Electoral, 2024) y, con ello, quedó fuera del escenario partidista.
- [30] “Se trata de una colaboración a través de coincidencias en lo fundamental, y sin menoscabo de las diferencias que nos distinguen y que deben seguirse proyectando para el bien de México, de su cultura deliberativa, del diálogo y el debate, de la contrastación de propuestas” (PAN, PRI, PRD, 2020: 2).
- [31] Los empresarios Claudio X. González y Gustavo de Hoyos son los perfiles mediáticos de la organización.
- [32] Donde se realizarían cinco encuestas, cuatro externas y una del partido.
- [33] En esta etapa fueron excluidos los perfiles del PRD, Silvano Aureoles y Miguel Ángel Mancera.
- [34] En este punto algunos perfiles interesados habían denunciado la inequidad del proceso, Lili Téllez y Rafael Preciado retiraron su candidatura. Este último llamó al proceso “una farsa”. Otros se sumaron a los equipos de Beatriz Paredes y Xóchitl Gálvez (Saldierna, 2023).
- [35] Anteriormente llamado Convergencia, el cual obtuvo su registro en 1999. En 2011 realiza reformas para cambiar su nombre y documentos básicos (MC, 2023).
- [36] Además, argumentaban que la reforma “ahuyentaría la inversión para la generación de energía, provocando pérdida de empleos y desabasto energético, que ocasionaría grandes apagones, además de encarecer el costo de la luz y provocar un grave daño al medio ambiente”. Además, decían, “México sería identificado con los países con dictaduras o gobiernos autoritarios” (PAN, 2022).
- [37] Las leyes modificadas fueron: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe), Ley General de Partidos Políticos, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley General en Materia de Delitos Electorales, Ley Federal de Consulta Popular, Ley General de Comunicación Social (Yañez, 2023).
- [38] Se “declara la invalidez del 1er decreto de las reformas político-electorales 22/23, que modifica las Leyes Generales de Comunicación Social y de Responsabilidades Administrativas” (SCJN, 2023).

- [39] Es interesante mencionar que en otros episodios se han diversificado los actores y las arenas. Por ejemplo, respecto a los megaproyectos del gobierno, la oposición se ha manifestado en los ámbitos judicial, social, mediático, etcétera, así como con otros tipos de agencia no partidistas; combinando objetivos y estrategias, como solicitud de amparos, movilizaciones, bloqueos, campañas mediáticas. A su vez, la estrategia gubernamental, para vencer estos obstáculos, ha consistido en declarar estos proyectos de interés nacional (Arredondo, 2022b).
- [40] Operan como actores “semileales”, como en las elecciones presidenciales de 2006, cuando una parte de la oposición encabezada por López Obrador denunció “fraude” electoral.
- [41] En la encuesta de Buendía y Martínez (2023), el PRI, el PAN y el PRD tienen un balance de opinión negativo. El primero acumula una cantidad mayor de opiniones que van de “mala” a “muy mala”, seguido por el PAN y el PRD. Esto contrasta con Morena, el cual se posiciona como el partido con mayor cantidad de opiniones positivas frente a las negativas (Buendía y Márquez, 2023: 3).

Subversión y resiliencia democrática en la Agenda 2030

Francisco Porras

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

El 25 de septiembre de 2019, en una de sus conferencias de prensa matutinas, el presidente Andrés Manuel López Obrador respondió dos preguntas sobre el cumplimiento de los ODS y sus respectivas metas en la gestión del gobierno federal. Sus declaraciones ofrecieron una oportunidad poco común para conocer su postura sobre el desarrollo sostenible y la manera en la que, en su opinión, se ha promovido a través de las políticas públicas implementadas por su administración.

El presidente afirmó que “se está protegiendo al ambiente”, por lo que México alcanzará las metas de la Agenda 2030 dentro de los plazos establecidos. Entre las acciones gubernamentales, destacó la prohibición del uso de transgénicos en el cultivo del maíz y la eliminación del *fracking* (fractura hidráulica) como método de extracción de hidrocarburos. También mencionó que se han rechazado concesiones de explotación minera a empresas privadas que contaminan y no contribuyen a la conservación del territorio, la implementación del programa Sembrando Vida y la creación de campañas que promueven “un buen uso del agua” (Presidencia de la República, 2019).

Debido al formato de la intervención, la duración limitada y que el presidente no es especialista en desarrollo sostenible, no podía esperarse una respuesta exhaustiva que abordara a fondo los problemas fundamentales. Se sabe que el desafío principal del desarrollo sostenible no se limita a la protección del medio ambiente, sino que implica equilibrar este objetivo con el crecimiento económico en condiciones de equidad social. Estas tres dimensiones —medio ambiente, economía y equidad (*environment, economy, equity*)— han sido criterios fundamentales de la política pública desde antes de la aprobación de la Agenda 2030 (ver Saha y Paterson, 2008).

Si bien la fractura hidráulica tiene impactos ambientales negativos, como el uso excesivo del agua y la contaminación de los suelos, el debate sobre los

transgénicos sigue siendo objeto de controversia en el ámbito de la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible. Solbrig (2004) señaló que la discusión en torno a los transgénicos en América Latina y otras regiones ha estado motivada por la incertidumbre sobre sus efectos a largo plazo en la salud humana y animal, lo que hace necesaria una investigación más profunda.

La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que aprobó la Agenda 2030 no prohíbe el uso de transgénicos; de hecho, ni siquiera los menciona. Sin embargo, establece dos referencias clave para evaluarlos. La meta 2.4 del segundo objetivo de desarrollo sostenible establece la necesidad de “aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres”. Esto abre la posibilidad de desarrollar cultivos mejorados mediante modificaciones genéticas. Por otro lado, la meta 2.5 busca preservar “la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres” para asegurar “una distribución justa y equitativa” de los recursos genéticos relacionados (Naciones Unidas, 2015: 18).

Las declaraciones del presidente sobre el tema sugieren una postura cercana a la de Luna y Altamirano (2015: 158), quienes sostienen que “el beneficio del maíz transgénico es sólo para las grandes corporaciones transnacionales que, mediante el control y apropiación del conocimiento y saberes tradicionales ancestrales de los campesinos mexicanos, patentan organismos vivos con los que lucran”.

Más allá de su postura sobre los transgénicos, resulta alarmante lo que el presidente omite en su respuesta. Para él, la Agenda 2030 no guarda relación con los efectos de la pandemia en la educación ni con la reducción de la matrícula en más de medio millón de estudiantes (Signos Vitales, 2022: 150). Tampoco con la disminución del financiamiento para actividades científicas, el cual se redujo a menos de la mitad del presupuesto que tenía en 2015 (p. 161), lo que afecta directamente el objetivo 4 de desarrollo sostenible, educación de calidad. Tampoco vincula la Agenda con el objetivo 3, salud y bienestar, en el contexto de la reducción de la expectativa de vida y el fracaso del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi). Para López Obrador, el desarrollo sostenible no está relacionado con la transición energética ni el impulso de energías

renovables, como la eólica y la solar (objetivo 7, energía asequible y no contaminante), ni con la reducción de la inequidad de género (objetivo 5, igualdad de género), la disminución de homicidios a partir del fortalecimiento de las instituciones de impartición de justicia (objetivo 16, paz, justicia e instituciones sólidas) ni con el fomento de la colaboración entre los sectores público, social y privado para resolver problemas comunes (objetivo 17 de desarrollo sostenible, alianzas para lograr los objetivos), entre otros aspectos fundamentales.

Las declaraciones del presidente reflejan el deterioro de las políticas de desarrollo sostenible en los últimos años. La negociación del Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), en vigor desde el 1 de julio de 2020, evidenció que la problemática ambiental no ha sido una prioridad en la acción del gobierno. Por su parte, el PND 2019-2024 desaprovechó la oportunidad de vincular los desafíos del país con la Agenda 2030, lo que privó a los gobiernos subnacionales, a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y a los mercados de un instrumento para generar consensos sobre problemas compartidos. Esto ha dificultado la cooperación intersectorial necesaria para una atención integral y multinivel.

La decisión de trasladar el Secretariado Ejecutivo del Consejo Nacional de la Agenda 2030 (SECNA) de la Oficina de la Presidencia a la Secretaría de Economía redujo la capacidad del poder ejecutivo para coordinar y mediar entre los intereses sectoriales de las dependencias federales. En la práctica, esto define al desarrollo sostenible desde una perspectiva predominantemente económica. Además, la disminución sustantiva del presupuesto de la Secretaría de Economía confirma la falta de interés del gobierno en abordar los problemas del país con un enfoque equilibrado que integre las tres dimensiones señaladas —medio ambiente, economía y equidad.

Este capítulo argumenta que el debilitamiento del compromiso democrático con la Agenda 2030 de la administración 2018-2024 afectó la capacidad gubernamental para garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. El problema no sólo es asumir que la democracia es el único entorno institucional que asegura el cumplimiento de los ciclos de las políticas públicas, sino reconocer que, para ser auténtica, la democracia debe ofrecer soluciones reales a los problemas que los gobiernos están mandatados a tener. Los resultados de las gestiones gubernamentales son el eje sobre el que se construyen las valoraciones ciudadanas, dando lugar a la formulación de plataformas

electorales, debates, programas de gobierno alternativos y mandatos democráticos.

Una democracia definida sólo desde un enfoque procedimental, pero sin capacidad para garantizar derechos fundamentales como la vida, difícilmente cumplirá con los estándares mínimos para ser considerada una democracia de calidad. En este sentido, resulta inadecuado aplicar una visión dicotómica de “sí hay democracia” o “no hay democracia”, especialmente frente a problemas complejos como los abordados en los ODS. Estos desafíos suelen requerir estrategias de acción multinivel, multisectorial y multiactoral, basadas en la cooperación a largo plazo. En tales casos, el uso de modelos *continuos* que contemplen distintos grados de desarrollo resulta más adecuado para la formulación de diagnósticos y la planificación, así como la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas (Porrás, 2021).

Cuando la democracia se define a partir de los derechos cívicos, políticos y sociales, centrales en la Agenda 2030, es posible identificar umbrales por debajo de los cuales deja de ser sostenible (PNUD/OEA, 2010). La falta de atención a los problemas esenciales del desarrollo sostenible aproxima los sistemas políticos a sus límites de legitimidad. Sin importar qué partido gane las elecciones, los problemas persisten y requieren soluciones fundamentadas en diagnósticos confiables y políticas públicas diseñadas, implementadas y evaluadas con conocimiento experto.

A la par, aunque de manera paradójica, la Agenda 2030 ha promovido cierta resiliencia basada en la autoorganización de diversos actores. Esta resiliencia se manifiesta en la capacidad de resistir el control del gobierno en favor de los intereses y preferencias de las redes formadas en torno a los ODS. La experiencia de funcionarios públicos, académicos, empresarios y activistas de organizaciones de la sociedad civil ha contribuido a contrarrestar narrativas que favorecen la aceptación del gobierno sin considerar los resultados de su gestión.

Este punto es crucial, pues uno de los avances significativos de la alternancia partidista en la década de 1990 fue la rearticulación entre elecciones y políticas públicas. Este cambio permitió que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) redujera su control sobre los ayuntamientos, pasando de 84% en 1995 a 41% en 2015 (Porrás, 2020: 1523). Finalmente, los partidos cuyas administraciones generaban malos resultados podían ser

removidos en las elecciones, a diferencia de épocas anteriores, cuando la efectividad de la gestión era irrelevante y el mismo partido ganaba siempre.

La Agenda 2030 se ha convertido en un referente clave para funcionarios federales, estatales y municipales, así como para empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil. Ha contribuido a la construcción de criterios de decisión que permiten evaluar la narrativa presidencial. A su vez, ha facilitado la comprensión de las 17 problemáticas de los ODS con un enfoque común y promueve la vinculación entre diversos actores e instituciones, tanto nacionales como internacionales.

El uso de un lenguaje compartido en el ámbito del desarrollo sostenible fortalece la articulación entre sectores y niveles de decisión, integra en los procesos de gobernanza criterios que, aunque no siempre sean objetivos, permiten la consonancia entre un gran número de actores. A diferencia de otros temas o contextos, México tiene la ventaja de que la Agenda 2030 no está altamente politizada ni representa un factor de división o polarización. Si existe un tema que puede generar consenso, más allá de las preferencias políticas individuales, es éste.

El capítulo desarrolla este argumento en tres secciones principales. La primera examina el proceso de subversión democrática de la Agenda 2030 durante la administración 2018-2024. La segunda analiza los vínculos entre bienestar y democracia, a partir de la definición de esta última desde la perspectiva de los derechos. La tercera presenta algunos ejemplos de cómo la Agenda ha permanecido entre diversos actores. Finalmente, se plantean consideraciones breves sobre el papel de la autoorganización y el conocimiento especializado en la resiliencia democrática.

LA SUBVERSIÓN DEMOCRÁTICA DE LA AGENDA 2030

La Agenda 2030 ha sido desplazada de algunas áreas de política pública y sustituida por criterios políticos en un contexto administrativo donde el medio ambiente, la transición energética y las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático no han sido prioritarias. Desde los meses previos al inicio de la administración 2018-2024, las negociaciones del T-MEC se caracterizaron por la ausencia de preocupaciones ambientales y de “gobernanza climática” entre los temas centrales de los tres países. Las expectativas de que el Tratado incentivaría la vinculación de sectores industriales con energías limpias y

fomentaría formas de regionalismo cooperativo abierto a la competencia global resultaron infundadas (Lucatello, 2019: 327-330).

Si bien el PND 2019-2024 menciona el tema ambiental y el desarrollo sostenible, algunas de sus disposiciones debilitaron la capacidad gubernamental para atenderlos eficazmente. El PND define el desarrollo sostenible en relación con las políticas y el desarrollo social, la educación y la cultura de la paz. En consonancia con el Informe Brundtland (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987), reproduce la definición clásica: “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Gobierno de México, 2019: 43).

El documento enfatiza que esta fórmula “resume insoslayables mandatos éticos, sociales, ambientales y económicos que deben ser aplicados en el presente para garantizar un futuro mínimamente habitable y armónico” (Gobierno de México, 2019: 43). Asimismo, señala que, bajo este criterio, el gobierno federal evaluará:

[...] los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país. Además, se guiará por una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural ni al entorno (Gobierno de México, 2019: 44).

Sin medios para alinear, coordinar, rendir cuentas y evaluar

Si bien el PND 2019-2024 parecía prometedor en términos de desarrollo sostenible, no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 21 Ter de la Ley de Planeación. No define los “objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda alcanzar” (párrafo III), “las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos señalados” (párrafo IV), y, definitivamente, no establece “los indicadores de desempeño y sus metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos” (párrafo V) (Cámara de Diputados, 1983).

El PND se presenta como un extenso discurso político que retoma muchas de las propuestas expresadas durante la campaña electoral. Está estructurado en tres grandes apartados: 1) política y gobierno, 2) política social y 3)

economía. Sin embargo, no vincula de manera clara los problemas nacionales diagnosticados con objetivos específicos, estrategias de acción conjunta e indicadores y metas.

Esta falta de precisión no sólo representa una posible crítica a los marcos lógicos utilizados en la Nueva Gestión Pública (NGP) y los enfoques neoliberales, sino que también evidencia la ausencia de definiciones conceptuales básicas, estrategias de implementación, hipótesis sobre los mecanismos causales involucrados, fórmulas de medición, líneas base y metas anuales. Al omitir estos elementos, el Plan no establece los medios necesarios para concretar los fines enunciados.

Asimismo, el Plan no facilita la coordinación intergubernamental y multisectorial, ya que no ofrece herramientas que permitan comprender los problemas y sus soluciones de manera uniforme y compartida. En estas condiciones, es imposible monitorear el avance o el deterioro de los problemas, tanto por parte del gobierno federal como de los actores sociales y privados a los que debe rendir cuentas.

De manera sorprendente, el PND, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como parte de sus obligaciones legales, fue rechazado por el presidente a pesar de haber sido publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2019 para su discusión en comisiones. El documento incluía una carta de López Obrador en la que presentaba el Plan (Cámara de Diputados, 2019a). Sin embargo, el mandatario informó al entonces secretario de Hacienda que sería reemplazado por otro documento elaborado directamente por el presidente, el cual fue aprobado el 27 de junio de 2019 por las y los diputados del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y sus aliados (Cámara de Diputados, 2019b).

Según el entonces secretario de Hacienda, el plan vigente “no es un plan sino un manifiesto político”. Al no cumplir con los requisitos constitucionales y legales, algunos ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil promovieron juicios de amparo para declararlo nulo, argumentando que “todas las leyes y acciones de gobierno que deberían sustentarse en el Plan Nacional de Desarrollo serían [también] nulas y susceptibles de ser impugnadas en tribunales” (García y Barriguete, 2019).

El documento de Hacienda fue elaborado conforme a los criterios utilizados en planes anteriores, con una estructura basada en la matriz de marco lógico, con base en tres ejes: 1) justicia y Estado de derecho, 2) bienestar y 3)

desarrollo económico. Además, incorporaba tres líneas transversales: 1) igualdad de género, no discriminación e inclusión; 2) combate a la corrupción y mejora de la gestión pública; y 3) territorio y desarrollo sostenible (Cámara de Diputados, 2019a).

Como indicador de evaluación, Hacienda utilizaba la posición del país en el Índice de Transformación Bertelsmann (BTI, por sus siglas en inglés), el cual pondera variables alineadas con los ODS. Entre ellas, destacan la consolidación del Estado, la participación política, el Estado de derecho, la estabilidad institucional democrática, la integración política y social, el nivel de desarrollo socioeconómico, la organización del mercado, la estabilidad de precios, la protección de la propiedad privada, el sistema de bienestar, el desempeño económico, la sostenibilidad, la capacidad de gobernanza, el nivel de dificultad de la transformación, la capacidad de dirección, la eficiencia en la gestión de los recursos, la construcción de consensos intersectoriales y la cooperación internacional (BTI, 2022).

A diferencia de los resultados de otros índices de gobernanza, el BTI coloca a Taiwán, Uruguay, Lituania, Chile y Costa Rica en los primeros lugares, lo que probablemente explique su atractivo inicial para un gobierno que se propuso un modelo alternativo al neoliberal. Con una puntuación de 4.69 (moderado), México se encuentra en el lugar 75 (de 137) de este índice. Según el informe, “la falta de una coordinación central basada en evidencias y de un liderazgo estratégico por parte del gobierno federal de México ha contribuido a la difícil situación económica y social [del país]” (BTI, 2022).

El Plan de Hacienda, finalmente, proponía alinear programas y acciones con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, identificando 204 coincidencias entre las prioridades del gobierno y la Agenda 2030 (Cámara de Diputados, 2019a).

Actores sociales y privados disminuidos

A pesar de los vicios de origen del PND 2019-2024, la Oficina de la Presidencia publicó la Estrategia Nacional para la implementación de la Agenda 2030 a finales de 2019. Si bien esta Estrategia no ofrece el marco lógico que faltaba para la alineación vertical y transversal de la Agenda, al menos presenta la visión gubernamental para cada ODS y una serie de principios guía para la toma de decisiones, denominados “Los cambios que necesitaremos”. Los

términos “visión” y “cambios” son bastante amplios, sobre todo si se considera la necesidad de “generar corresponsabilidad con el sector privado” y fortalecer “los mecanismos para promover e incentivar prácticas de producción y consumo responsable”, así como implementar “alianzas público-privadas para la promoción de la producción y el consumo sostenible” (objetivo 12 de desarrollo sostenible, garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles) (Presidencia de la República, 2019b: 73). Asimismo, el sector privado se encargaría de “promover la inversión en proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático y habilitar las condiciones para fomentar la transferencia de otros flujos financieros internacionales y privados a favor de su combate” (objetivo 13, acción por el clima) (Presidencia de la República, 2019b: 78). En cuanto al objetivo 16, centrado en promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, la Estrategia propone “separar el poder político del poder económico”, argumentando que:

Las instituciones de gobierno deberán velar por las necesidades del país y de toda la población, y no sólo por los intereses de grupos de coacción empresariales y mediáticos. No se permitirá que la capacidad económica y financiera de personas físicas o morales oriente el nombramiento de funcionarios, la adopción de políticas públicas, la toma de decisiones administrativas, la realización de reformas legales o la elaboración de fallos legales. Se tomará en cuenta la voluntad popular en los procesos electorales, a diferencia de como ocurrió en el pasado (Presidencia de la República, 2019b: 90).

El contexto general de este cambio era la Circular uno, dirigida a los miembros del Gabinete Legal y Ampliado, con fecha del 14 febrero de 2019, en la que el presidente comunicaba que:

Hemos tomado la decisión de no transferir recursos del Presupuesto a ninguna organización social, sindical, civil o del movimiento ciudadano, con el propósito de terminar en definitiva con la intermediación que ha originado discrecionalidad, opacidad y corrupción. Todos los apoyos para el bienestar del pueblo se entregarán de manera directa a los beneficiarios (Presidencia de la República, 2019a).

Desde la perspectiva del PND 2019-2024, la Estrategia y la Circular, se plantea la participación social y privada en ciertas áreas de la Agenda 2030, pero sin mecanismos para lograr la alineación global de los objetivos, fortalecer la coordinación federal ni garantizar la rendición de cuentas y evaluación de los resultados. Además, no contempla financiamiento público y rechaza cualquier

posicionamiento crítico por parte de actores no gubernamentales, al considerarlo una influencia indebida del poder económico sobre el político o una reacción motivada por la suspensión de proyectos financiados por instituciones del gobierno federal.

Según la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2023: 27), no existen políticas que permitan utilizar la Ley de Planeación como un “instrumento para incorporar la Agenda 2030 y los ODS en el PND y en el presupuesto público”, particularmente en los programas de mediano plazo. Por esa razón:

Sería conveniente que los programas de mediano plazo establecieran indicadores concretos que contribuyan a medir los avances en el logro de los ODS, lo cual fortalecería su seguimiento, coadyuvaría a identificar sectores que requieren de mayor atención o apoyo y a establecer mecanismos que incidan, directa o indirectamente, en la consecución de las metas de la Agenda 2030; además, se promovería la transparencia y rendición de cuentas (ASF, 2023: 28).

Según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la desarticulación pública-social-privada para la atención de la Agenda 2030 podría reducirse a través de una nueva legislación:

[Una] Ley que promueva el desarrollo sostenible con base en alianzas entre los actores interesados, encabezadas por los gobiernos federal, estatal y municipal, las universidades, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Lo anterior será trascendental para promover, en todos los ámbitos, la aplicación de la Agenda 2030 (ASF, 2023: 28).

La falta de mecanismos de gobernanza para atender la Agenda 2030 no se limita a la aplicación de un modelo de gobierno o a la priorización de ciertos objetivos sobre otros, sino que define las relaciones públicas-sociales-privadas en términos tradicionales de Relaciones Intergubernamentales (RIG).

La estructura del Consejo Nacional de la Agenda 2030 (CNADS), conformado por 19 secretarías federales y representantes invitados de los poderes legislativo y judicial, así como de entidades federativas, municipios y organismos constitucionales autónomos (Secretaría de Economía, 2022: 152), refleja esta tendencia. Aunque el Consejo fue establecido en 2017, la reforma de 2021 desaprovechó la oportunidad de fortalecer la participación de representantes de la academia, el sector privado, las organizaciones de la

sociedad civil especializadas y organismos internacionales al otorgarles voz pero sin voto.

Un reto adicional es la “diversificación de participantes [del CNADS] a fin de garantizar una mayor representatividad geográfica e incrementar la pluralidad en los trabajos”. Hasta ahora, la “representación de la sociedad civil, academia y sector privado al interior de los comités ha permanecido centralizada en un grupo reducido de participantes” (funcionario/a A del SECNA, comunicación personal, 1 de marzo de 2022).

Además, el Consejo Nacional de la Agenda 2030 (CNADS) enfrenta el reto de garantizar la producción de información confiable y ampliamente aceptada por la ciudadanía. Gobiernos locales y otras dependencias “generan sus propios instrumentos digitales, pero en desconocimiento o con poca sincronía con los objetivos [generales]. Hay disonancias entre los indicadores nacionales y los locales” (funcionario/a B del SECNA, comunicación personal, 19 de agosto de 2022).

El problema de fondo es:

Cómo generar información que sea clara y fidedigna [...] Nos hemos encontrado que [distintas] instituciones reportan datos diferentes sobre una misma temática o problemática. Y eso nos trae muchos conflictos, muchos desafíos que enfrentar, porque si no hay internamente a nivel gobierno un consenso sobre los datos, tampoco habrá consensos sobre las acciones a implementar desde el ámbito público (funcionaria/o A del SECNA, comunicación personal, 18 de agosto de 2022).

El principal desafío en la medición de los avances de los ODS se manifiesta en las tensiones internas del Consejo Nacional de la Agenda 2030 (CNADS), lo cual se debe a la ausencia de medios eficaces para alinear, coordinar, rendir cuentas y evaluar. Dicho de otra manera, si tanto objetivos como estrategias, indicadores y metas estuvieran claramente definidos en el PND 2019-2024, la alineación multinivel y multisectorial —que se encuentra en el corazón de la Agenda 2030— se podría haber realizado de mejor manera al aumentar la acción efectiva para atender los problemas públicos y mantener consistencia en la publicación de los resultados.

Menos presupuesto y en un lugar menos importante

Otro desafío importante para el poder ejecutivo es coordinar y mediar entre los intereses de las dependencias federales y garantizar que adopten un enfoque transversal de desarrollo sostenible.

En la administración 2012-2018, se propuso ubicar al Secretariado Ejecutivo de la Agenda 2030 (SECNA) en la Oficina de la Presidencia, lo que, en teoría, permitiría informar directamente al presidente sobre el avance de la Agenda. Sin embargo, la renuncia de Alfonso Romo, entonces jefe de la Oficina, y la decisión presidencial de “desaparecer” la dependencia a finales de 2020 (Forbes Staff, 2020) motivaron su relocalización en la Secretaría de Economía (SE).

Este cambio implica, al menos de manera implícita, que la administración federal concibe el desarrollo sostenible como un asunto propiamente económico. En consecuencia, la SE concentra el monitoreo y evaluación del cumplimiento de los ODS y sus metas. Esta reubicación también supone que los temas de la Agenda deben ser negociados a través de subsecretarías y una secretaría para posicionarse como una prioridad presidencial, lo que dificulta la transversalización de políticas, dado que la SE no tiene superioridad jerárquica sobre otras dependencias. Así, la Agenda 2030 ha pasado a ser un tema más dentro de la gestión de esta Secretaría.

Finalmente, entre 2019 y 2023, la administración federal redujo sustancialmente el presupuesto de ambas dependencias: 44.2% para la Oficina de la Presidencia y 58.2% para la SE (ver cuadro 1). Por otro lado, la SE sufrió recortes presupuestales que impactaron las capacidades del Secretariado Ejecutivo del SECNA para cumplir con sus funciones.

Cuadro 1
Gasto programable para la Oficina de la Presidencia de la República y la Secretaría de Economía, 2019-2023 (millones de pesos)

<i>Año</i>	<i>Oficina de la Presidencia de la República</i>	<i>Secretaría de Economía</i>
2019	1,569.84	9,055.97
2020	918.57	6,255.60
2021	805.02	6,538.47
2022	833.86	3,586.71
2023	875.52	3,778.11

Fuente: Cámara de Diputados (2018: 41; 2019: 34; 2020: 33; 2021: 30; y 2022: 39-40).

LA SUBVERSIÓN DE LA DEMOCRACIA

En resumen, la subversión democrática de la Agenda 2030 en las políticas del gobierno federal se ha caracterizado por:

- a. La ausencia de herramientas conceptuales y técnicas en el PND 2019-2024 para facilitar el control vertical y transversal de los ODS y sus metas, lo cual dificulta la alineación, la coordinación, el monitoreo y la evaluación de actores públicos, sociales y privados.
- b. El impulso de dinámicas de relaciones intergubernamentales tradicionales, donde son centrales los actores públicos en la toma de decisiones en detrimento de la participación de actores sociales y privados.
- c. La sectorización del Secretariado Ejecutivo del Consejo Nacional de la Agenda 2030 (SECNA) bajo la autoridad de la Secretaría de Economía, lo cual disminuye su facultad de mediación entre dependencias federales, recorta su presupuesto y reduce sus capacidades para cumplir sus obligaciones legales.

El deterioro de los medios para alcanzar las metas de los ODS no sólo implica un cambio en las prioridades políticas o de políticas públicas, sino que, también afecta la democracia. Debido a que la Agenda se vincula con mecanismos básicos de la democracia representativa y de los derechos cívicos, políticos y sociales de las personas, su debilitamiento representa un deterioro democrático.

Según Monsiváis (2019), la democracia se erosiona “en la medida en que se revierten, limitan, distorsionan o suprimen instituciones y oportunidades para que los ciudadanos ejerzan sus derechos de control e influencia sobre el poder público” (p. 35). Los tres factores mencionados favorecieron la concentración del poder en las autoridades gubernamentales, particularmente en el presidente, en perjuicio de actores sociales y privados, con lo que se reduce su capacidad de incidir en la solución de las problemáticas sociales. La desinstitucionalización de la planeación del desarrollo sostenible debilita la aceptación de la democracia representativa al ampliar la brecha entre ésta y los niveles de bienestar.

Przeworski (2019: 83-102) señala que uno de los síntomas de la crisis de las democracias actuales es la percepción de que la política tradicional, que

involucra el ejercicio profesional del *expertise* burocrático, es elitista. Se considera que “la espontaneidad es suficiente” para la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, cuando estas decisiones responden únicamente a criterios ideológicos o de poder, los derechos de la ciudadanía se ven comprometidos, ya que no son protegidos ni ampliados (Guillén *et al.*, 2019).

Debilitamiento de un mecanismo básico de la democracia

La falta de mecanismos para alinear, coordinar, monitorear y evaluar el cumplimiento de los ODS en el PND 2019-2024, junto con la descalificación de actores no gubernamentales y la reducción del presupuesto, debilitó un pilar fundamental de la democracia representativa y su vínculo con las políticas públicas.

Según Fung (2008: 671-672), la ciudadanía en las democracias cuenta con: a) intereses, b) preferencias sobre las opciones políticas para impulsar esos intereses, c) la capacidad de expresar dichas preferencias a las autoridades mediante elecciones periódicas, d) el poder de influir en el avance de los gobiernos hacia sus intereses y e) la posibilidad de sancionar a quienes han desempeñado una gestión deficiente, reemplazándolos por quienes ofrecen hacerlo mejor.

Más allá de las expectativas normativas de este modelo y de las diversas interpretaciones de lo que puede significar una “buena” o “mala” gestión, la literatura sostiene que la formulación de preferencias, su expresión pública y el acceso a información para evaluar el desempeño del gobierno deben darse en un contexto que permita el debate público sustantivo (Dahl, 1989:15-16). Es decir, se requiere un vínculo entre lo que se debate y la capacidad de representación. La democracia requiere espacios abiertos donde se analicen los asuntos que impactan la calidad de vida. La ciudadanía necesita saber que es relevante para incidir en las decisiones públicas y tener un mínimo de confianza en las capacidades gubernamentales para atender los problemas (Ingram y Schneider, 2008: 172-173).

Desde una perspectiva normativa, tanto los gobiernos “buenos” como los “malos” deberían procurar soluciones a los desafíos que afectan el bienestar social, lo que justifica la existencia del Estado. Sin embargo, la teoría no suele considerar la posibilidad de que los gobiernos socaven deliberadamente sus propias capacidades.

La relación entre la calidad del gobierno y la democracia representativa ha sido un tema recurrente en la literatura. Tocqueville, por ejemplo, señala que la democracia requiere igualdad efectiva en un entorno de libertades (Elster, 2009). Su análisis, basado en el colapso del Ancien Régime, destaca la ruptura de jerarquías políticas y sociales que obstaculizaban la representación efectiva de las mayorías. En este sentido, un gobierno democrático es aquel donde las jerarquías han sido desmanteladas y donde la autoridad está subordinada a la voluntad de una ciudadanía que se reconoce como igual. Como argumenta Elster (2009: 33), “las jerarquías, una vez rotas, no pueden ser reconstruidas”, por lo que el gobierno debe funcionar como un mecanismo eficaz para proteger lo que hoy llamamos “capital social”, producto de la interacción entre personas en igualdad de condiciones:

La libertad democrática no ejecuta cada una de las empresas con la misma perfección que el despotismo inteligente. A menudo las abandona antes de haber obtenido el fruto, o intenta otras más arriesgadas; pero, a la larga, produce más que él; hace menos bien cada cosa, pero hace más cosas en cambio. Bajo su imperio no es grande todo lo que ejecuta la administración pública, sino lo que se ejecuta sin ella y fuera de ella. La democracia no da al pueblo el gobierno más hábil, pero crea lo que el gobierno más hábil es a menudo incapaz de hacer: esparce por todo el cuerpo social una inquieta actividad, una fuerza abundante y una energía que no existe jamás sin ella, y que, por poco que las circunstancias sean favorables, pueden engendrar maravillas. Esas son sus verdaderas ventajas (Tocqueville, 2012: 252).

Según Tocqueville, en las democracias, los ciudadanos respetan y se interesan por los gobiernos y las leyes, pues saben que ellos mismos los han hecho y, por tanto, pueden transformarlos cuando deseen (Offe, 2006: 30).

Debilitamiento de los derechos humanos

De manera sustantiva, el deterioro de la Agenda 2030 debilita las capacidades del Estado para garantizar los derechos humanos. Como argumenta Warren (2008):

Una sociedad se forma de los individuos que la componen, junto con las relaciones entre ellos. Así, si una sociedad es buena, esto significa que es buena para los individuos y las relaciones que mantienen. Los bienes públicos, los bienes colectivos, la comunidad y la cultura son relacionales e irreductibles a bienes individuales. Pero estos bienes mayores se

juzgan como buenos por sus consecuencias para los individuos. De esto se deriva la norma de equidad moral en el gobierno colectivo: dado que cada vida individual es un fin en sí mismo, las decisiones colectivas deberían reconocer, respetar y beneficiar los intereses y valores de los individuos de manera equitativa, hasta donde sea posible (Warren, 2008: 384-385).

Tocqueville (2012: 53) sostiene que los gobiernos democráticos deben proteger a cada individuo, lo cual sugiere su superioridad sobre otros principios, como la soberanía o la consolidación del poder:

Si [...] el objeto principal de un gobierno no es [...] dar al cuerpo entero de la nación la mayor fuerza o la mayor gloria posible, sino procurar a cada uno de los individuos que lo componen el mayor bienestar y evitarle lo más posible la miseria; entonces igualad las condiciones y constituid el gobierno de la democracia.

El propósito fundamental de la democracia es “ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática” (PNUD/OEA, 2010: 33). Desde esta perspectiva, la democracia se fortalece cuando promueve el bienestar de la población, ya que se supone que un aumento en la calidad de vida fomenta el respaldo ciudadano al sistema democrático (p. 33).

El principio teórico central de este enfoque sostiene que la democracia busca “garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en sus tres esferas: política, civil y social” (PNUD/OEA, 2010: 35). De acuerdo con la definición clásica de Marshall (1965), la democracia no se limita a ser un “método de elegir a quienes gobernarán, con un conjunto de condiciones que garanticen la calidad del proceso electoral”, sino que también incluye la manera en que se ejerce el poder.

El ejercicio gubernamental influye en la calidad democrática, ya que el acceso efectivo a derechos y el bienestar de la población son elementos constitutivos de los sistemas democráticos (PNUD/OEA, 2010: 39). En este sentido, una gestión deficiente deteriora la democracia, a pesar de que las elecciones hayan sido ejemplares. Separar el ejercicio del poder de los mecanismos que permiten su redistribución termina por debilitar las instituciones democráticas.

RESILIENCIA

La Agenda 2030 y los problemas fundamentales del desarrollo sostenible no sólo han perdurado, sino que han prosperado en entornos técnicos del gobierno federal, en la planeación del desarrollo de las entidades federativas y en programas de empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil. Su resiliencia parece depender de procesos de autoorganización y del carácter inherentemente “centrista” del desarrollo sostenible, que aprovecha intensivamente el conocimiento especializado para mitigar y enfrentar el cambio climático.

Según Korosteleva y Petrova (2022), la resiliencia se define como la capacidad de un sistema para enfrentar o recuperarse de una crisis; la flexibilidad que permite “acomodarse sin romperse”; lo que suele esperarse en ciudades y aparatos burocráticos cuando se les aplican políticas de austeridad que implican reducciones de presupuesto y otros recursos esenciales (en sintonía con la definición de Davies y Blanco, 2017). Asimismo, implica la capacidad de desarrollar dinámicas de autoorganización que moderan la influencia del gobierno central. El concepto tiene raíces en la ecología, la psicología y la psiquiatría; y se vincula con la capacidad efectiva de resistir —no sólo de forma pasiva, sino también de desarrollar estrategias de lucha (*contestation*)—. La resiliencia del Desarrollo Sostenible subraya la necesidad de priorizar sus principios y políticas públicas, a pesar de la escasa atención que la administración 2018-2024 le dedicó al tema.

Autoorganización

Fomentar la autoorganización, especialmente a nivel subnacional, es una estrategia clave para fortalecer la resiliencia ante las decisiones y omisiones del gobierno central. Un caso extremo, ampliamente estudiado por Leeson (2014: 180), ha sido el de Somalia. Cuando el Estado, entendido como las instituciones del gobierno central, dejó de operar debido a la guerra civil (2000-2005), algunos indicadores de calidad de vida mostraron mejoras significativas. Entre ellos destacan la expectativa de vida, el porcentaje de niñas y niños inmunizados contra la tuberculosis y el sarampión, la cantidad de profesionales de la salud por cada cien mil habitantes, el acceso a instalaciones sanitarias y servicios médicos, así como el uso de la radio, la televisión y el teléfono celular.

La clave parece residir en la capacidad de los sistemas democráticos para integrar de manera significativa a actores locales no credencializados. Aunque

no forman parte de las élites académicas o gubernamentales, cuentan con conocimiento y experiencia esenciales para resolver problemas (Rigolot, 2020). Los desarrollos más recientes en la literatura sobre gobernanza, conocidos como “tercera ola”, han abordado los retos de incluir a estos actores en los procesos decisivos mediante herramientas de transdisciplinariedad.

Si bien los contextos políticos, económicos y sociales de Somalia difieren ampliamente de otros países, sus dinámicas ilustran la relevancia de las redes locales y otros mecanismos de organización. Estos recursos permiten resistir los efectos de la falta de alineación, coordinación, monitoreo y evaluación por parte del gobierno central.

Expertise técnico

Un mecanismo específico a través del cual se mantiene la autoorganización es el desarrollo y aplicación del conocimiento experto, aunque éste no esté credencializado. Efectivamente, “la resolución de un problema requiere su comprensión”, por lo que es indispensable establecer claramente qué ha sucedido, cuál ha sido el camino decisional previo, las razones detrás de las políticas implementadas en el pasado y sus resultados. Estos mismos insumos deben obtenerse de los programas que se plantean como alternativas (Del Castillo, 2020: 52). Incluso, en un contexto donde la fidelidad a un proyecto político se presenta como más deseable que poseer el conocimiento y prácticas profesionales para atender problemas. Los expertos del gobierno han tenido que gestionar límites que no dependen de la narrativa presidencial, típicamente los que propone la balanza presupuestaria (la relación entre el equilibrio externo, el consumo y la inversión) (Quiggin, 2008) o la necesidad de la participación de intermediarios para desarrollar la confianza en los programas gubernamentales o los que requieren algún grado de colaboración pública-social-privada (Alatorre *et al.*, 2016).

Innerarity y Colomina (2020: 13) han insistido en cómo las democracias poseen bases epistémicas que pueden ser minadas por el uso de *fake news* cuando se las integra al discurso político convencional, y por su uso intensivo, en las redes sociales y el Internet:

La explosión de [las] posibilidades informativas [resultante] es, a la vez, una liberación y una saturación. Se podría hablar de una *uberización* de la verdad [...] que facilita el contacto directo entre productores y consumidores en un proceso de desintermediación que

aumenta el acceso a todo tipo de contenidos, pero no la capacidad de comprenderlos o transformarlos en conocimiento.

Los autores también señalan que “La posverdad no es sólo mentira. Es una distorsión de la verdad cargada [...] de intencionalidad” (Innerarity y Colomina, 2020: 13). En este contexto, el papel del experto técnico como intermediario adquiere mayor relevancia, especialmente cuando enfrenta críticas constantes desde el poder populista. A medida que crece el conocimiento y la sensibilización sobre un problema específico, la mayoría de las personas parece reconocer la importancia de integrar expertos para analizar y ponderar la información disponible, así como para establecer posibles líneas de convergencia (funcionario/a B del SECNA, comunicación personal, 19 de agosto de 2022).

La resiliencia puede tener un alcance limitado a nivel nacional; no se esperaba que, pese a su influencia positiva, provocara cambios sustanciales en la administración del presidente López Obrador. Sin embargo, es necesario reconocer que su desarrollo depende de diversos factores, como los económicos —donde la narrativa del desarrollo sostenible puede facilitar la obtención de financiamientos internacionales—, los sociales —en los que la Agenda 2030 congrega expertos en los niveles medios de las administraciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, universidades y *think tanks*— y los políticos —donde la Agenda representa un punto de diferenciación respecto a la administración federal—. En todos estos ámbitos, el conocimiento experto resulta fundamental para sostener las dinámicas de resiliencia.

Algunos ejemplos

Lempert (2017) ha cuestionado los efectos negativos de la Agenda 2030 sobre el Sistema Universal de los Derechos Humanos (SUDH). Argumenta que la estructura basada en la selección arbitraria de indicadores, la equiparación entre el cumplimiento de metas y la solución de problemáticas, así como la narrativa que presenta a los 17 ODS como interdependientes y de igual prioridad, han propiciado que los gobiernos continúen con sus prácticas habituales y modifiquen solamente el discurso sobre sus políticas. Un ejemplo recurrente es la presentación de programas de seguridad alimentaria como estrategias alineadas con el objetivo 2 de desarrollo sostenible (hambre cero),

sin que ello implique necesariamente un diseño ni una articulación efectiva con las acciones de la Agenda en todos los niveles de decisión.

La crítica de Lempert (2017) expone la tensión entre dos enfoques: el garantista de derechos humanos, que promueve una cobertura equitativa de servicios públicos, la armonización normativa y jurisprudencial, el fomento de mecanismos de control constitucional y convencional, y la consolidación del Estado de derecho; y el otro enfoque, orientado a la solución de problemas, que prioriza la atención de ciudadanos-clientes en sus territorios, el mantenimiento de redes de múltiples actores que intercambian recursos de manera continua y el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas multisectoriales para abordar problemas complejos. En esencia, el primer enfoque conserva —y en ciertas circunstancias refuerza— la centralidad del Estado como regulador de la sociedad y los mercados; mientras que el segundo reconoce y redefine sus funciones en clave de gobernanza, es decir, de cooperación multiactoral.

Para Lempert (2017: 129), la Agenda 2030 sería innecesaria si los Estados cumplieran con las obligaciones legales ratificadas en instrumentos internacionales, como la Carta de las Naciones Unidas; la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La Agenda, sin embargo, complementa el Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH) al abordar 17 brechas urgentes que requieren la acción coordinada de gobiernos, sociedad organizada, mercados y academia.

Desde esta perspectiva, el Estado se convierte en un actor *primus inter pares* en ciertos sectores de política pública, lo que explica las críticas del presidente a las OSC y a otras dinámicas propias de la Agenda 2030, al considerarlas parte de las lógicas neoliberales.

A pesar de ello, es importante reconocer la importancia de reportar cifras oficiales sobre el cumplimiento de los ODS para alinear, coordinar, monitorear y evaluar los resultados de la gestión pública-social y pública-privada, y así reducir los efectos negativos de las decisiones del gobierno federal. La “armonización nacional y de estándares internacionales” es una de las

principales preocupaciones del CNADS (funcionaria/o A del SECNA, comunicación personal, 01 de marzo 2022).

En este ámbito, el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS) ha mejorado significativamente la presentación de indicadores, incluyendo sus definiciones y fórmulas. Su enfoque didáctico facilita la comprensión de la complejidad de la Agenda y sus diferentes niveles de acción, mostrando indicadores globales, específicos para México, acordados por la Conferencia Estadística de las Américas y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como los indicadores desglosados por entidad federativa y las principales ciudades (Gobierno de México, 2023).

Si bien el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS) no permite vincular los objetivos con las estrategias y los programas gubernamentales ni presenta una hipótesis general sobre los mecanismos causales del desarrollo sostenible, sí resalta la utilidad de los indicadores como herramientas valiosas. De acuerdo con la literatura clásica sobre gobernanza (Kickert *et al.*, 1997), el Sistema muestra la conveniencia de usar los indicadores como valiosos en sí mismos, aunque la relación entre los ODS y las acciones gubernamentales aún carezca de una respuesta definitiva. En este contexto, el *expertise* técnico ha reposicionado a la Agenda 2030 de manera importante.

La autoorganización de las entidades federativas ha sido un factor relevante. Mientras se intensificaban las dinámicas que llevaron a la renuncia del titular de la Oficina de la Presidencia, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) promovieron reformas jurídicas locales para establecer los Órganos de Seguimiento e Instrumentación (OSI) en las entidades federativas. Algunas, de manera estratégica, integraron sus OSI como comisiones o comités dentro de sus respectivos Comités de Planeación Estatal (Coplade) y así evitar la creación de nuevas instancias (PNUD, 2019). Los OSI han sido importantes para monitorear y evaluar el cumplimiento de la Agenda a nivel local, proponen cambios en las políticas y en los indicadores (PNUD, 2019: 17). Finalmente, los gobiernos estatales y municipales están interesados en reportar sus actividades, resultados de gobierno e impactos en términos de la Agenda 2030, porque los posiciona políticamente (funcionaria/o A del SECNA, comunicación personal, 18 de agosto de 2022). Este interés sugiere un incremento en la sensibilización ciudadana respecto a los desafíos del desarrollo sostenible.

En 2018, los Planes Estatales de Desarrollo (PED) de 12 entidades federativas no contemplaban objetivos alineados con la Agenda 2030 ni mencionaban los ODS (PNUD, 2019: 21); actualmente, no hay ninguno en esta condición. Ese mismo año, únicamente siete PED incluían ejes estratégicos alineados con los ODS (PNUD, 2019: 21), mientras que ahora todos vinculan sus líneas o ejes estratégicos con estos objetivos (ver cuadro 2).

Si bien los resultados no han sido siempre positivos, el creciente interés por integrar los indicadores en las narrativas oficiales ha fortalecido la resiliencia de los gobiernos locales en este ámbito, lo que contribuye a la consolidación del desarrollo sostenible.

Quienes más utilizan los indicadores son los gobiernos locales. Aunque eso no significa que sepan qué es el Desarrollo Sostenible, la Agenda 2030 y los ODS. [Los funcionarios] simplemente los integran por instrucciones superiores, pero dadas sus cargas administrativas y de gestión es imposible que sepan cómo usar para su propio beneficio la información de la Agenda (funcionario/a B del SECNA, comunicación personal, 19 de agosto de 2022).

El cuadro 2 muestra la consolidación de la Agenda 2030 en la planeación del desarrollo en las entidades federativas. Aunque la implementación, los resultados y el impacto presentan variaciones importantes, como señalaron las personas entrevistadas, su adopción refleja un avance en la alineación de políticas públicas. Como ocurre con otras narrativas, la efectividad de las estrategias para el desarrollo sostenible desde una perspectiva de gobernanza depende de múltiples factores, entre ellos: la capacidad de articulación entre sectores público, social y privado; la priorización de la acción gubernamental; el financiamiento; y los mecanismos de monitoreo y evaluación impulsados por diversos actores, incluyendo la ciudadanía (Porrás, 2020a).

En cuanto a la incorporación de indicadores con perspectiva de gobernanza, Baja California, Estado de México y Yucatán mencionan explícitamente la meta 17.16, la cual busca fomentar “alianzas entre múltiples interesados [que] movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, así como la meta 17.17, que promueve las “alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas” (Naciones Unidas,

2015: 31). El estado de Nuevo León, por su parte, sólo considera esta última meta.

Esto sugiere dinámicas de alineación, coordinación, rendición de cuentas y evaluación que aprovechan la relativa autonomía de los estados. A través de estos procesos, los gobiernos estatales fortalecen su diálogo con el SIODS y el CNADS, mientras orientan a los municipios para incorporar la Agenda en sus respectivos planes de desarrollo.

Respecto a las OSC, el SIOD y los informes sobre el avance de la Agenda, tanto a nivel nacional como global, representan oportunidades para acceder a datos, interpretar su contenido según sus propios perfiles y divulgar sus implicaciones en política pública. Para estas organizaciones, la información basada en indicadores y el análisis académico proporcionan “datos duros” que refuerzan su incidencia en la toma de decisiones. La combinación de conocimiento, sensibilización sobre problemas y acción coordinada entre múltiples actores fortalece la capacidad de la sociedad organizada para influir en la implementación de la Agenda (Hernando Hernández Nava, *Cómplices por la Igualdad/Men Engaged Mexico*, comunicación personal, 09 de agosto de 2022).

La Agenda 2030 ha ganado relevancia entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC), aunque persisten limitaciones que deben considerarse. El número de estas organizaciones sigue siendo reducido en comparación con la población total del país (44,401 al momento de redactar este capítulo, según la base de datos del gobierno federal) (Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2023). La gran mayoría (95.15% en 2019) se ha constituido bajo la figura legal de asociación civil (A. C.), lo que garantiza cierta protección de su objeto social mediante la incorporación de personas asociadas que, en teoría, valoran el funcionamiento y los recursos de la sociedad organizada (Appleseed, 2019).

La actividad de las OSC se concentra principalmente en la asistencia social (36%), la atención a personas con discapacidad (10%) y el desarrollo comunitario, urbano o rural (11%), según una encuesta. Otras áreas, como salud; educación, cultura, arte, ciencia y tecnología; economía popular; protección civil; tejido social, seguridad ciudadana; desarrollo de pueblos originarios y promoción de los derechos humanos, representan menos de 10% de estas organizaciones (cada una) (Fundación Merced Querétaro, 2015: 86). Estas temáticas guardan una relación estrecha con los primeros cinco ODS:

pobreza, hambre, salud, educación y género, además de los objetivos 10 (reducción de las desigualdades), 11 (comunidades sostenibles) y 16 (Estado de derecho). No obstante, otras problemáticas fundamentales para el desarrollo sostenible tienen una representación menor, lo que subraya la necesidad de sensibilizar y capacitar a la sociedad organizada para abordar retos de la Agenda 2030 desde enfoques transdisciplinarios, multisectoriales, multiactores y multinivel. Este desafío se agravó ante la postura del gobierno federal, que expresó su rechazo a cooperar con las OSC en la atención de los problemas nacionales.

Por otro lado, las principales empresas transnacionales mexicanas tienen áreas de interés vinculadas con la Agenda 2030, en las cuales han implementado diversos programas en línea con sus objetivos. América Móvil desarrolla proyectos en educación, salud, nutrición, apoyo ante desastres naturales, justicia social, deporte, cultura y voluntariado, a través de iniciativas como Becas Telmex, Copa Telmex Fútbol y Red en Salud. Cementos Mexicanos (Cemex) trabaja en siete ejes de desarrollo sostenible. Sus programas incluyen Promoción Urbana Sustentable, Patrimonio Hoy, Programa Integral de Autoconstrucción Asistida (PIAC), Lazos Familiares y Nuevos Empleos y Oportunidades.

Fomento Económico Mexicano (FEMSA) destina financiamiento a iniciativas de desarrollo comunitario e integral, cultura, educación, emisiones, energía, emprendimiento, promoción de estilos de vida saludables, reforestación, reciclaje y gestión del agua, mediante programas como Nuestra Comunidad, Nuestra Gente y Nuestro Planeta. Finalmente, Grupo Bimbo orienta sus acciones hacia la nutrición, la salud, la sustentabilidad y la reforestación, a través de políticas de responsabilidad social empresarial, el Sistema Integrado de Gestión Ambiental, Transporte Limpio, su código de conducta para proveedores, Empresa Incluyente y el Programa Reforestamos México (Pérez, 2018: 66-67).

Estos ejemplos muestran que, si bien la resiliencia democrática no puede reducirse al seguimiento de indicadores de la Agenda 2030, el hecho de que diversos actores los consideren sistemáticamente sugiere, en el peor de los casos, una cierta superioridad técnica de una minoría. Como señala Tocqueville (2012: 210), esta minoría se reúne “para comprobar su número”, “debilitar [...] el imperio [...] de la mayoría” y “descubrir los argumentos más adecuados para causar impresión en [ella]”. Su actuación evidencia la necesidad de abordar los

problemas de política pública con herramientas construidas, aplicadas y evaluadas con conocimiento especializado, con independencia relativa de la ideología y de las presiones de actores políticos.

En el mejor de los casos, el uso de sistemas de monitoreo de la Agenda 2030 representaría una postura activa frente a las narrativas de Andrés Manuel López Obrador. Siguiendo a Tocqueville (2012), el incremento de actores gubernamentales, sociales y privados que adoptan preocupaciones sobre desarrollo sostenible fortalecería un contrapeso relevante al poder presidencial.

La dispersión de los lugares (*loci*) de poder y el aumento de la incidencia de actores no gubernamentales en políticas públicas contribuirían a mejorar el entorno (*milieu*) democrático, como plantean los estudios sobre el Anclaje Democrático de la Gobernanza (ver Skelcher *et al.*, 2011).

CONCLUSIONES: DESPUÉS DEL 2 DE JUNIO DE 2024

En este capítulo se argumentó que el deterioro de la atención a la Agenda 2030 por parte de la administración federal 2018-2024 constituye una subversión de la democracia en México, pues erosionó el vínculo entre democracia representativa y políticas públicas, además de disminuir la capacidad del Estado para garantizar los derechos humanos y el bienestar. Ha sido particularmente grave la reticencia del gobierno a colaborar con las OSC para resolver los problemas nacionales contemplados en los ODS.

Sin embargo, lejos de desaparecer, la Agenda 2030 se ha consolidado entre los instrumentos de planeación e incidencia del gobierno federal, las entidades federativas, las OSC y las empresas transnacionales mexicanas. Su integración explícita con los ODS, sus metas y criterios, ha permitido disminuir la brecha generada por las decisiones de la administración de López Obrador y fortalecer tanto las dinámicas de autoorganización como el conocimiento especializado.

La experiencia de subversión y resiliencia democráticas de la Agenda resalta la importancia de fortalecer las condiciones de gobernanza. Debido a que los desafíos del desarrollo sostenible son altamente complejos, resulta inviable diseñar políticas públicas eficaces sin la participación sustantiva de la sociedad organizada, las universidades y las empresas, entre otros actores clave. El análisis de las dinámicas de resistencia y generación de resiliencia ofrece

perspectivas para entender cómo se generan soluciones compartidas y se mitigan los conflictos (ver Alford y Head, 2017).

La resiliencia también podría sugerir caminos para superar la “complejidad sustantiva”, la cual es definida por Klijn y Koppenjan (2016) como la imposibilidad de acordar soluciones comunes debido a las interpretaciones incompatibles de los problemas. Construyendo de abajo hacia arriba, desde los ámbitos donde ha sobrevivido la Agenda, quizá se podría, en un futuro, revertir la subversión aquí analizada y fomentar entendimientos compartidos de los problemas que nos aquejan.

Desde la perspectiva de la Agenda 2030 en México, ¿qué implica la resiliencia democrática? Es interesante que la autoorganización y conocimiento experto, mencionados como mecanismos para la dispersión del poder, así como el uso de relaciones causales probadas o altamente probables en la formulación de políticas públicas, estén directamente relacionados con el ejercicio de los derechos. En particular, con el “derecho a participar en el gobierno [del] país” (Naciones Unidas, 1948: art. 21) y el derecho a “la libertad de opinión y de expresión”, que incluye “el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (Naciones Unidas, 1948: art. 19).

La resiliencia democrática se construye desde el pluralismo, el cual es respaldado por la libertad de pensamiento y objeción de conciencia (Naciones Unidas, 1948: art. 18), así como por el derecho de cada persona a adaptar su vida según su visión del mundo desde el respeto a los derechos de los demás y el bien común. Las libertades constituyen el principio epistémico y práctico de la democracia, ya que posibilitan el ejercicio de los deberes cívicos, políticos y sociales.

Fortalecer la resiliencia implica incorporar al sistema la posibilidad de subversiones democráticas, similar a la manera como los reguladores de la industria aeronáutica analizan accidentes y establecen medidas para prevenir su repetición. En el contexto de la Agenda 2030, el aprendizaje más importante parece ser la conciencia de que las regresiones autoritarias son probables en ciertas circunstancias y pueden propagarse mediante narrativas antiexpertos. Si el desarrollo sostenible puede ser relegado o incluso eliminado de las prioridades gubernamentales, a pesar del marco normativo que lo respalda, resulta fundamental preguntar qué medidas se pueden tomar para evitar que estos procesos se repitan o se profundicen.

Las sociedades resilientes enfrentan sus problemas y reflexionan sobre sus aciertos y errores, ajustan sus estrategias y codifican sus buenas decisiones en análisis académicos, normas y políticas, así como en tradiciones orales e incluso en expresiones artísticas. Estos mecanismos permiten “adaptarse e innovar” ante la crisis (Crabtree, 2021: 289). La persistencia de los problemas del desarrollo sostenible en diversos sectores sugiere que la Agenda 2030, incluidos los ODS y sus metas específicas, requiere una mayor presencia en la agenda de problemas nacionales. Vincularla con las plataformas electorales y las propuestas de las candidaturas resulta indispensable para incrementar su visibilidad entre la ciudadanía.

Esta estrategia fortalecería la idea de que la democracia es un medio para solucionar problemas y que, si los gobiernos elegidos por mayoría no los eliminan, atenúan o gestionan eficazmente, el sistema democrático se deteriora, corrompe y, eventualmente, colapsa. Para su sostenibilidad y consolidación, es imprescindible garantizar elecciones libres y gobiernos eficaces.

Los resultados de las elecciones del 2 de junio de 2024 ofrecen oportunidades para incorporar la resiliencia democrática de la Agenda 2030 en la planeación de la nueva administración. Aunque el electorado expresó un respaldo contundente al proyecto de Andrés Manuel López Obrador, ello no implica aceptar la eliminación de las dinámicas de gobernanza necesarias para atender los problemas nacionales. Idealmente, sería necesario aumentar la profesionalización de la burocracia y consolidar el reconocimiento gubernamental hacia el conocimiento experto, del cual dependen las políticas públicas para ser sustentables. Asimismo, debería incrementarse la cooperación intersectorial, la articulación entre múltiples actores y niveles de gobierno, incluso con autoridades subnacionales, sean de oposición o no, y otros actores no gubernamentales.

Sin embargo, es claro que la resiliencia de la Agenda 2030 debe construirse y consolidarse en un contexto de autoritarismo competitivo, caracterizado por un partido hegemónico, mayorías calificadas en el Congreso y la restricción o ausencia de contrapesos constitucionales. En este escenario, la autoorganización y el conocimiento experto deberán mantenerse y fortalecerse desde espacios no gubernamentales, particularmente en la academia, como ha ocurrido en otras coyunturas.

Cuadro 2
Consideración de la Agenda 2030 en los Planes Estatales de Desarrollo (PED)
(vigencias varias) (2017-2040)

No.	Entidad federativa	Vigencia del PED	¿Se menciona al desarrollo sostenible, la Agenda 2030 o a los ODS en la visión, objetivo general o equivalente, del PED?	¿Se identifican los ODS a los que contribuyen las líneas/ejes estratégicos del PED?	¿Se usan metas del SIODS con sus respectivos indicadores?	¿Se proponen estrategias, objetivos o programas explícitamente vinculados a las metas 17.16 y/o 17.17? (*)
1	Baja California	2022-2027	1	1	1	1
2	México	2017-2023	1	1	1	1
3	Yucatán	2018-2024	1	1	1	1
4	Baja California Sur	2021-2027	1	1	1	0
5	Campeche	2021-2027	1	1	1	0
6	Chiapas	2019-2024	1	1	1	0
7	Ciudad de México	2019-2024	1	1	1	0
8	Colima	2021-2027	1	1	1	0
9	Chihuahua	2022-2027	1	1	1	0
10	Guanajuato	2018-2040	1	1	1	0
11	Guerrero	2022-2027	1	1	1	0
12	Hidalgo	2022-2028	1	1	1	0
13	Jalisco	2018-2024	1	1	1	0
14	Michoacán	2021-2027	1	1	1	0

15	Morelos	2019-2024	1	1	1	1
16	Nayarit	2021-2027	1	1	1	0
17	Nuevo León	2022-2027	1	1	1	1 (**)
18	Oaxaca	2022-2028	1	1	1	0
19	Puebla	2019-2024	1	1	1	0
20	Querétaro	2021-2027	1	1	1	0
21	Quintana Roo	2023-2027	1	1	1	0
22	San Luis Potosí	2021-2027	1	1	1	0
23	Sinaloa	2022-2027	1	1	1	0
24	Sonora	2021-2027	1	1	1	0
25	Tabasco	2019-2024	1	1	1	0
26	Tamaulipas	2023-2028	1	1	1	0
27	Zacatecas	2022-2027	1	1	1	0
28	Aguascalientes	2022-2027	1	1	1	0
29	Durango	2023-2028	1	1	1	0
30	Tlaxcala	2021-2027	1	1	1	0
31	Veracruz	2018-2024	1	1	1	0
32	Coahuila	2017-2023	0	1	1	0

NB: 1 representa “sí” y 0 “no”.

*Sólo se registran si están explícitamente alineados a las metas 17.16 o 17.17, relacionadas directamente con condiciones de gobernanza. Se reporta “0” si sólo se menciona al ODS 17 en general u otras metas del mismo objetivo.

**Sólo considera la meta 17.17.

Fuente: Gobierno de México (2023). Gobiernos de los estados de: Aguascalientes (2023), Baja California (2022), Baja California Sur (2022), Campeche (2022), Coahuila (2018), Colima (2022),

Chiapas (2022), Chihuahua (2022), Ciudad de México (2020), Durango (2022), Guanajuato (2018), Guerrero (2022), Hidalgo (2022), Jalisco (2018), México (2018), Michoacán (2022), Morelos (2020), Nayarit (2022), Nuevo León (2022), Oaxaca (2022), Puebla (2019), Querétaro (2020), Quintana Roo (2022), San Luis Potosí (2022), Sinaloa (2022), Sonora (2021), Tabasco (2020), Tamaulipas (2023), Tlaxcala (2022), Veracruz (2019), Yucatán (2018) y Zacatecas (2022).

REFERENCIAS

- Alatorre, Gerardo; Juliana Merçon; Julieta Rosell; Isabel Bueno, Bárbara Ayala; y Anaid Lobato (2016). *Para construir lo común entre los diferentes. Guía para la colaboración intersectorial hacia la sustentabilidad*. Xalapa: Red de Socio ecosistemas y Sustentabilidad/Grupo de Estudios Ambientales, A. C./Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología [en línea]. Disponible en <https://www.uv.mx/personal/galatorre/files/2017/05/Para_construir_lo_comun_entre_los_diferentes_Gui%CC%81a-para_la_colaboracio%CC%81n_intersectorial_hacia_la_sustentabilidad_VD.pdf> (consulta: 1 de septiembre de 2023).
- Alford, John, y Brian W. Head (2017). “Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and a Contingency Framework”. *Policy and Society* 36 (3): 397-413.
- Appleseed (2019). *¿Cómo se clasifican las Organizaciones de la Sociedad Civil en México?* [en línea]. Disponible en <<https://appleseedmexico.org/centro-de-ayuda/entorno-de-la-sociedad-civil-en-mexico/como-se-clasifican-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-en-mexico/>> (consulta: 9 de octubre de 2023).
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2023). *La Agenda 2030 de Naciones Unidas: el Contexto Mundial y el caso de México* [en línea]. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación. Disponible en <https://www.asf.gob.mx/uploads/1823_Novedades_Editoriales/Agenda_2030_131021_-_ISBN.pdf> (consulta: 17 de septiembre de 2023).
- Bertelsmann Transformation Index (BTI) (2022). *The Transformation Index* [en línea]. Disponible en <<https://bti-project.org/en/?&cb=00000>> (consulta: 16 de septiembre de 2023).
- Cámara de Diputados (1983). *Ley de planeación* [en línea]. Disponible en <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>> (consulta: 15 de agosto de 2023).

- Cámara de Diputados (2018). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2019* [en línea]. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2019/PEF_2019_abro.pdf> (consulta: 1 de septiembre de 2023).
- Cámara de Diputados (2019). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2020* [en línea]. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2020/PEF_2020_orig_11dic19.pdf> (consulta: 1 de septiembre de 2023).
- Cámara de Diputados (2019a). “Anexo XVIII-Bis del Plan Nacional de Desarrollo” [en línea]. *Gaceta Parlamentaria* XXII (5266-XVIII). Disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>> (consulta: 1 de agosto de 2023).
- Cámara de Diputados (2019b). *Boletín 1877. Declara aprobado la Cámara de Diputados el Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024* [en línea]. Disponible en <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Junio/27/1877-Declara-la-Camara-de-Diputados-aprobado-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2019-2024#:~:text=%2D%20La%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%20declar%C3%B3,s%C3%A9ptima%2C%20de%20la%20Carta%20Magna>> (consulta: 1 de septiembre de 2023).
- Cámara de Diputados (2020). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2021* [en línea]. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2021/PEF_2021_orig_30nov20.pdf> (consulta: 1 de septiembre de 2023).
- Cámara de Diputados (2021). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2022* [en línea]. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/691406/SHCP_291121_EV.pdf> (consulta: 1 de septiembre de 2023).
- Cámara de Diputados (2022). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2023* [en línea]. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2023/PEF_2023_orig_28nov22.pdf> (consulta: 1 de septiembre de 2023).
- Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2023). *Buscador de osc* [en línea]. Disponible en

<http://www.sii.gob.mx/portal/?cluni=&nombre=&acronimo=&rfc=&status_osc=&status_sancion=&figura_juridica=&estado=&municipio=&asentamiento=&cp=&rep_nombre=&rep_apaterno=&rep_amaterno=&num_notaria=&objeto_social=&red=&advanced=> (consulta: 9 de octubre de 2023).

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro futuro común*. A/42/427 [en línea]. Disponible en <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/70/PDF/N8718470.pdf?OpenElement>> (consulta: 5 de septiembre de 2023).

Crabtree, Stefani (2021). “What History can teach us about Resilience”. En *The Complex Alternative, Complexity Scientists on the COVID-19 Pandemic*, coordinado por David C. Krakauer y Geoffrey West, 287-290. Santa Fe: The Santa Fe Institute Press.

Dahl, Robert Alan (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Davies, Jonathan, e Ismael Blanco (2017). “Austerity Urbanism: Patterns of Neo-liberalisation and Resistance in Six Cities of Spain and the UK”. *Environment and Planning A* 49 (7): 1517-1536.

Del Castillo, Gloria (2020). “¿Por qué pensar en enfoques alternativos de política pública a la luz de un debate renovado e innovador de las ciencias sociales?”. En *Política y políticas públicas*, coordinado por Rodrigo Salazar-Elena, 39-54. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Elster, Jon (2009). *Alexis de Tocqueville: The First Social Scientist*. Nueva York: Cambridge University Press.

Forbes Staff (2020). “AMLO desaparece Oficina de la Presidencia: Romo no tendrá reemplazo” [en línea]. *Forbes*, 3 de diciembre. Disponible en <<https://www.forbes.com.mx/politica-amlo-desaparece-oficina-presidencia-romo-no-reemplazo/>> (consulta: 1 de septiembre de 2023).

Fundación Merced Querétaro (2015). *Tejiendo redes: Sistematización de los procesos de articulación de Organizaciones de la Sociedad Civil*. Santiago de Querétaro: Fundación Merced Querétaro.

Fung, Archon (2008). “Democratizing the Policy Process”. En *The Oxford Handbook of Public Policy*, coordinado por Michael Moran, Martin Rein y

Robert E. Goodin, 669-685. Oxford: Oxford University Press.

García, Galia, y Alejandra Barriguete (2019). *Piden amparo para que Plan Nacional de Desarrollo de Urzúa entre en vigor* [en línea]. Disponible en <<https://contralacorrupcion.mx/plan-nacional-desarrollo/>> (consulta: 1 de septiembre de 2023).

Gobierno de México (2019). *Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024* [en línea]. Disponible en <<https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>> (consulta: 7 de julio de 2023).

Gobierno de México (2023). *Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS)* [en línea]. Disponible en <<https://agenda2030.mx/#/home>> (consulta: 8 y 11 de septiembre de 2023).

Gobierno del Estado de Aguascalientes (2023). *Plan Estatal de Desarrollo (2022-2027)* [en línea]. Disponible en <https://aguascalientes.gob.mx/SEPLADE/docs/biblioteca_digital/Planes_y_Programas/PDE_2022_2027.pdf> (consulta: 8 de septiembre de 2023).

Gobierno del Estado de Baja California (2022). *Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027* [en línea]. Disponible en <<https://www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/coplade/PED%20BC%20Completo%20110522.pdf>> (consulta: 8 de septiembre de 2023).

Gobierno del Estado de Baja California Sur (2022). *Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027* [en línea]. Disponible en <<https://www.bcs.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/plan/PED%20BCS%202027.pdf>> (consulta: 8 de septiembre de 2023).

Gobierno del Estado de Campeche (2022). *Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027* [en línea]. Disponible en <[Plan Estatal de Desarrollo | Portal Oficial Gobierno de Campeche](#)> (consulta: 8 de septiembre de 2023).

Gobierno del Estado de Coahuila (2018). *Plan Estatal de Desarrollo de Coahuila 2017-2023* [en línea]. Disponible en <https://coahuila.gob.mx/archivos/pdf/Publicaciones/PED2017-2023/Plan_Estatal_Desarrollo_baja.pdf> (consulta: 8 de septiembre de 2023).

Gobierno del Estado de Colima (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Colima 2021-2027* [en línea]. Disponible en

- <https://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_61dc953663630_GdCPlandeDesarrolloEstatl.pdf> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Chiapas (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Chiapas 2019-2024* [en línea]. Disponible en <<http://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/Informacion/PED/PED-2019.pdf>> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Chihuahua (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Chihuahua 2022-2027* [en línea]. Disponible en <http://educacion.chihuahua.gob.mx/sites/default/files/1_anexo_37-2022_plan_estatal_de_desarrollo_chihuahua_2022-2027.pdf> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno de la Ciudad de México (2020). *Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2019-2024* [en línea]. Disponible en <https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/Plan_Gob_2019_2024_1.pdf> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Durango (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Durango 2023-2028* [en línea]. Disponible en <<https://www.durango.gob.mx/ped.pdf>> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2018). *Plan Estatal de Desarrollo de Guanajuato 2040* [en línea]. Disponible en <https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/ped2040/wp-content/uploads/2019/01/PED_Gto2040_WEB.pdf> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Guerrero (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Guerrero 2022-2027* [en línea]. Disponible en <https://www.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2022/06/Plan-corregido_23-junio.pdf> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Hidalgo 2022-2028* [en línea]. Disponible en <<https://periodico.hidalgo.gob.mx/?wpdmp=plan-estatal-de-desarrollo-completo>> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018). *Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2018-2024* [en línea]. Disponible en

- <<https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/api/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/03-22-22-iv.pdf>> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de México (2018). *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 2017-2023* [en línea]. Disponible en <https://copladem.edomex.gob.mx/plan_estatal_desarrollo_2017_2023> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Michoacán (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Michoacán 2021- 2027* [en línea]. Disponible en <<https://drive.google.com/file/d/1zgtDZ6LBvo2J3OwwxVLxJJQ-uokL7mx/view>> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Morelos (2020). *Plan Estatal de Desarrollo de Morelos 2019-2024 (Actualizado)* [en línea]. Disponible en <https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/planea_estراتيجية/ped/Plan_Estatal_de_Desarrollo_2019_2024_2.pdf> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Nayarit (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Nayarit 2021-2027* [en línea]. Disponible en <<http://www.hacienda-nayarit.gob.mx/Documentos/plan2021.pdf>> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 2022-2027* [en línea]. Disponible en <<https://www.nl.gob.mx/plan-estatal-de-desarrollo-2022-2027>> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca* [en línea]. Disponible en <https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/planes/Plan_Estatal_de_Desarrollo_2022-2028.pdf> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Puebla (2019). *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Puebla 2019-2024* [en línea]. Disponible en <https://ojp.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/Plan_Estatal_de_Desarrollo_2019_2024_27112019.pdf> (consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Querétaro (2020). *Plan Estatal de Desarrollo de Querétaro 2021-2027* [en línea]. Disponible en <https://plan.queretaro.gob.mx/docs/PEDQ_Final_D_pag.pdf> (consulta: 11 de septiembre de 2023).

- Gobierno del Estado de Quintana Roo (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Quintana Roo 2023-2027* [en línea]. Disponible en <http://148.235.173.216:8081/planeacion/ped/2023/PED_2023_2027_FINA L.pdf> (consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de San Luís Potosí (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de San Luís Potosí 2021-2027* [en línea]. Disponible en <<https://ped.slp.gob.mx/>> (consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Sinaloa (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Sinaloa 2022-2027* [en línea]. Disponible en <<https://ped.sinaloa.gob.mx/wp-content/uploads/2022/04/PED27-compressed.pdf>> (consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Sonora (2021). *Plan Estatal de Desarrollo de Sonora 2021-2027* [en línea]. Disponible en <https://proteccioncivil.sonora.gob.mx/media/attachments/2024/08/15/ped-2021-2027-2-1-90_compressed.pdf> (consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Tabasco (2020). *Plan Estatal de Desarrollo de Tabasco 2019-2024* [en línea]. Disponible en <https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/planeacion_spf/PLED%202019-2024.pdf> (consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Tamaulipas (2023). *Plan Estatal de Desarrollo de Tamaulipas 2023-2028* [en línea]. Disponible en <<https://www.tamaulipas.gob.mx/inc/ped/libro-ped-2023-2028.pdf>> (consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Tlaxcala (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Tlaxcala 2021-2027* [en línea]. Disponible en <<https://si.tlaxcala.gob.mx/images/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%202021-2027.pdf>> (consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Veracruz (2019). *Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024* [en línea]. Disponible en <<http://www.veracruz.gob.mx/proteccioncivil/wp-content/uploads/sites/5/2019/06/Plan-Veracruzano-Desarrollo-2019-2024.pdf>> (consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Yucatán (2018). *Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán 2018-2024* [en línea]. Disponible en

- <https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2018_2024/2019-03-30_2.pdf> (consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Gobierno del Estado de Zacatecas (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Zacatecas 2022-2027* [en línea]. Disponible en <https://www.zacatecas.gob.mx/archivos/PED_2022-2027.pdf> (consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Guillén, Diana; Alejandro Monsiváis, y Héctor Tejera (2019). “Introducción: la erosión de la democracia y el caso de México”. En *México 2012-2018. ¿Erosión de la democracia?*, coordinado por Diana Guillén, Alejandro Monsiváis y Héctor Tejera, 7-29. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Juan Pablos Editor.
- Ingram, Helen, y Anne L. Schneider (2008). “Policy Analysis for Democracy”. En *The Oxford Handbook of Public Policy*, coordinado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, 169-189. Oxford: Oxford University Press.
- Innerarity, Daniel, y Carme Colomina (2020). “La verdad en las democracias algorítmicas”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 124: 11-23
- Kickert, Walter J. M.; Erik-Hans Klijn; y Joop. F. M. Koppenjan (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage.
- Klijn, Erik-Hans, y Joop Koppenjan (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Londres: Routledge.
- Korosteleva, Elena, e Irina Petrova (2022). “Resilience in Global International Society”. En *Rebooting Global International Society. Change, Contestation and Resilience*, coordinado por Trine Flockhart y Zachary Paikin, 59-78. Cham: Palgrave Macmillan.
- Leeson, Peter T. (2014). *Anarchy Unbound. Why Self-governance works better than you think*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lempert, David (2017). “Testing the Global Community’s Sustainable Development Goals (SDGs) Against Professional Standards and International Law”. *Consilience: The Journal of Sustainable Development* 18 (2): 111-174.
- Lucatello, Simone (2019). “Conclusiones”. En *Del TLCAN al T-MEC. La dimensión olvidada del medio ambiente en América del Norte*, coordinado por Simone Lucatello, 327-332. Ciudad de México: Siglo XXI Editores/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

- Luna, Bethel Marina, y Reyes Altamirano (2015). “Maíz transgénico. ¿Beneficio para quién?”. *Estudios sociales* 23 (45): 141-161.
- Marshall, Thomas Humphrey (1965). *Class, Citizenship and Social Development*. Nueva York/Garden City: Doubleday.
- Monsiváis, 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, 31-55. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Juan Pablos Editor.
- Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos* [en línea]. Disponible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf> (consulta: 15 de octubre de 2023).
- Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* [en línea]. A/70/L.1. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en <https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf> (consulta: 21 de septiembre de 2023).
- Offe, Claus (2006). *Autorretrato a distancia. Tocqueville, Weber y Adorno en los Estados Unidos de América*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Pérez, Jorge Antonio (2018). “Empresas mexicanas frente a la gobernanza global: la experiencia reciente”. En *Activismos transnacionales en México: diálogos interdisciplinarios ante la política global*, coordinado por Antonio Alejo, 52-78. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Porras, Francisco (2020). “Local Government and Governance in México”. En *Open Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, coordinado por Information Resources Management Association, 1508-1533. Hershey: IGI Global.
- Porras, Francisco (2020a). “Retos y oportunidades de gobernanza en los ODS”. En *La Agenda 2030: Diagnóstico, avances y oportunidades en México*, coordinado por Citlali Ayala y Gustavo Sosa, 19-39. Ciudad de México: Instituto Mora/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Porras, Francisco (2021). “Gobernanza y régimen urbano: Más allá de la visión del interruptor”. *Polis México* 17 (2): 11-37.

- Presidencia de la República (2019). *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador* [en línea]. Disponible en <<https://lopezobrador.org.mx/2019/09/25/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-163/>> (consulta: 15 de agosto de 2023).
- Presidencia de la República (2019a). *Circular uno* [en línea]. Disponible en <https://reunionnacional.tecnm.mx/RND_2019/sa/CIRCULAR%20UNO.pdf> (consulta: 1 de septiembre de 2023).
- Presidencia de la República (2019b). *Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México* [en línea]. Disponible en <<https://www.gob.mx/agenda2030/documentos/estrategia-nacional-de-la-implementacion-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible-en-mexico>> (consulta: 15 de septiembre de 2023).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2019). *Localización de la Agenda 2030 en México. Sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030* [en línea]. Ciudad de México: PNUD. Disponible en <<https://www.undp.org/es/mexico/publications/localizaci%C3%B3n-de-la-agenda-2030-en-m%C3%A9xico>> (consulta: 15 de septiembre de 2023).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (2010). *Nuestra democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/PNUD/OEA.
- Przeworski, Adam (2019). *Crises of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quiggin, John (2008). “Economic Constraints on Public Policy”. En *The Oxford Handbook of Public Policy*, coordinado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, 529-542. Oxford: Oxford University Press.
- Rigolot, Cyrille (2020). “Transdisciplinarity as a Way of Being: Complementarities and Creative Tensions”. *Humanities and Social Sciences Communications* 7: 1-5.
- Saha, Devashree, y Robert G. Paterson (2008). “Local Government Efforts to promote the ‘Three Es’ of Sustainable Development. Survey in Medium to Large Cities in the United States”. *Journal of Planning Education and Research* 28: 21-37.

- Secretaría de Economía (2022). *Cuarto informe de labores, 2021-2022* [en línea]. Disponible en https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/uppe/1_cuarto_informe_de_labores_economia_2021_2022.pdf (consulta: 5 de septiembre de 2023).
- Signos Vitales (2022). *Diagnóstico de México: Obscuras perspectivas* [en línea]. Disponible en <https://signosvitalismexico.org.mx/rb/wp-content/uploads/2022/11/Reporte-3-2022.pdf> (consulta: 10 de septiembre de 2023).
- Skelcher, Chris; Erik-Hans Klijn; Daniel Kübler; Eva Sørensen; y Helen Sullivan (2011). “Explaining the Democratic Anchorage of Governance Networks”. *Administrative Theory and Praxis* 33 (1): 7-38.
- Solbrig, Otto T. (2004). “Ventajas y desventajas de la agrobiotecnología”. En *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*, coordinado por Alicia Bárcena, Jorge Katz, César Morales y Marianne Schaper, 33-70. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas.
- Tocqueville, Alexis de (2012). *La democracia en América*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Warren, Mark E. (2008). “Democracy and the State”. En *The Oxford Handbook of Political Theory*, coordinado por John S. Dryzek, Bonnie Honig y Anne Phillips, 382-399. Oxford: Oxford University Press.

Resistencia frente al Proyecto Integral Morelos

Oportunidad para repensar la resiliencia política desde lo local

Ana Carolina Gómez Rojas

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera

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

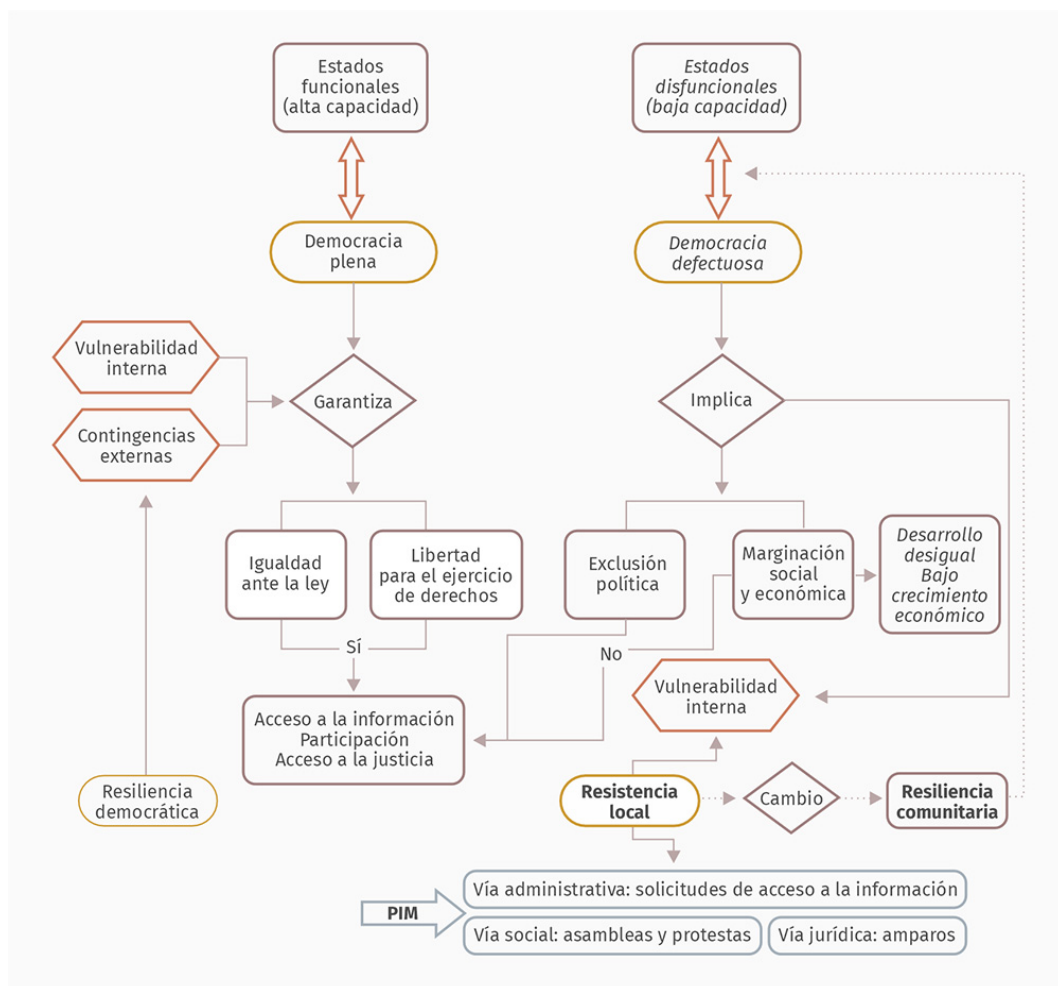
El caso analizado en este capítulo evidencia, por una parte, la existencia de una democracia defectuosa vinculada a un Estado disfuncional y, por la otra, el desarrollo de procesos de resistencia local mediante los cuales comunidades indígenas y campesinas demandan acceso a la información, participación y justicia ante situaciones que vulneran sus derechos. Nuestro objetivo es mostrar cómo, en la toma de decisiones públicas para la implementación del Proyecto Integral Morelos (PIM) —orientado a la industrialización y urbanización de territorios en tres entidades de la República Mexicana— se vulneran los derechos de las poblaciones locales debido a una gestión deficiente. Dicha gestión no es exclusiva de este caso, sino que se reproduce en todo el país, lo que contribuye a la persistencia de una democracia defectuosa y un Estado disfuncional, lo que trae consigo episodios de resistencia local que, en ciertas circunstancias, se convierte en lo que denominamos *resiliencia comunitaria*.

Este análisis nos sirve para repensar la forma en que se conceptualiza la resiliencia democrática desde la literatura especializada (Burnell y Calvert, 1999; Lieberman *et al.*, 2022; Lozano *et al.*, 2021; Merkel y Lührmann, 2021). Asimismo, al introducir el concepto de resiliencia comunitaria, nuestro capítulo se sitúa en la contraparte conceptual de la subversión y la autocratización —abordadas en las dos primeras secciones del libro—; es decir, en la respuesta de la ciudadanía, en particular de las comunidades campesinas e indígenas organizadas, frente a los embates de los agentes gubernamentales con el fin de preservar sus propiedades comunitarias.

La literatura sobre resiliencia democrática aborda la erosión, ruptura, declive, crisis o regresión de la democracia (Bermeo, 2016), fenómenos que no necesariamente implican “un plan maestro estratégico” (Merkel y Lührmann, 2021: 870), sino que derivan de una serie de decisiones y estilos de gobierno. No obstante, el resultado es el mismo: un proceso de autocratización; es decir, el regreso a regímenes cada vez más iliberales y autocráticos. Este planteamiento fundamenta la idea de una resiliencia democrática, entendida como la capacidad del sistema para mantener su estabilidad, recuperarse, adaptarse marginalmente o generar transformaciones e innovaciones (Holloway y Manwaring, 2022) a fin de evitar retrocesos autocráticos.

Desde esta perspectiva, la democratización y la autocratización constituyen procesos que avanzan en sentidos opuestos. La resiliencia democrática, entonces, evita que las democracias retrocedan hacia el polo opuesto del *continuum*. Detrás de este planteamiento está la idea de que las democracias avanzan hacia su consolidación. Pero ¿qué sucede cuando este proceso enfrenta obstrucciones constantes o simplemente parece estancarse? ¿Qué ocurre en democracias caracterizadas como defectuosas? ¿Es posible, en estos casos, hablar de resiliencia? A partir del análisis presentado en este capítulo, respondemos afirmativamente a esta pregunta. Para sustentar esta postura, proponemos repensar el concepto de resiliencia (ver esquema 1).

Esquema 1
Propuesta para repensar la resiliencia democrática desde lo local en contextos de
democracia defectuosa



Fuente: elaboración propia.

Proponemos repensar la resiliencia como producto de la resistencia que se manifiesta desde lo local ante acciones recurrentes, de larga data y que, al ser violatorias de derechos, son autoritarias y antidemocráticas. En este sentido, la resiliencia comunitaria es el conjunto de reacciones organizadas y sistemáticas que surge ante amenazas del propio régimen; es decir, de la persistencia de lo que se denomina democracia defectuosa o *flawed democracy* (Merkel y Croissant, 2001). La existencia de una democracia de este tipo implica una amenaza frente a la cual opera la resistencia local y, por ende, lo que aquí denominamos resiliencia comunitaria. Es decir, la capacidad individual y colectiva para afrontar amenazas, daños o situaciones de vulnerabilidad

mediante respuestas que operan como escudos protectores y que detonan cambios para evitar amenazas futuras (Campos y Araujo, 2019; Maldonado y González, 2013). Con ello, proponemos que la resistencia y la resiliencia comunitaria que operan en el ámbito local son producto de las condiciones defectuosas de un régimen nacional, a la vez que pueden incidir en él.

Nuestro argumento se estructura en tres puntos: 1) el Proyecto Integral Morelos (PIM) muestra la vulnerabilidad institucional derivada de una democracia defectuosa y un Estado disfuncional, fenómeno denominado “doble trampa” (Mazzuca y Munck, 2020). 2) Esta situación mantiene a la población “atrapada”; es decir, en una situación de exclusión política, marginación social y económica, así como desarrollo desigual y bajo crecimiento económico (PNUD, 2021). 3) Ante esta amenaza, las comunidades locales se organizan y resisten; cuando dicha resistencia produce cambios, es posible hablar de resiliencia comunitaria (Campos y Araujo, 2019).

En el caso del Proyecto Integral Morelos (PIM), esta resiliencia se produce no sólo frente al gobierno del último sexenio, sino a partir de un cúmulo de exclusiones, desigualdades y asimetrías de poder de larga duración.

El capítulo se compone de cuatro apartados, además de esta introducción. En el primero, reseñamos el caso de estudio. En el segundo, mostramos el contexto y la trampa en que se inscribe el PIM. En el tercer apartado, desplegamos la evidencia empírica analizada en torno a los procesos de resistencia local. En el cuarto apartado, a manera de conclusión, reflexionamos sobre la resiliencia democrática desde lo local en situaciones de violación de derechos y falla institucional.

PIM. CASO DE ESTUDIO PARA REPENSAR LA RESILIENCIA DEMOCRÁTICA DESDE LO LOCAL

El Proyecto Integral Morelos (PIM) fue concebido a principios de la primera década del siglo XXI y promovido por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) desde 2011, con el propósito de ampliar la zona industrial y urbana en Morelos, Puebla y Tlaxcala, lo cual requiere un aumento en la producción de energía. Desde 1998, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) impulsó la construcción de un gasoducto que atravesaría estos estados para abastecer las zonas industriales de Cuautla y Cuernavaca. Sin embargo, algunas comunidades

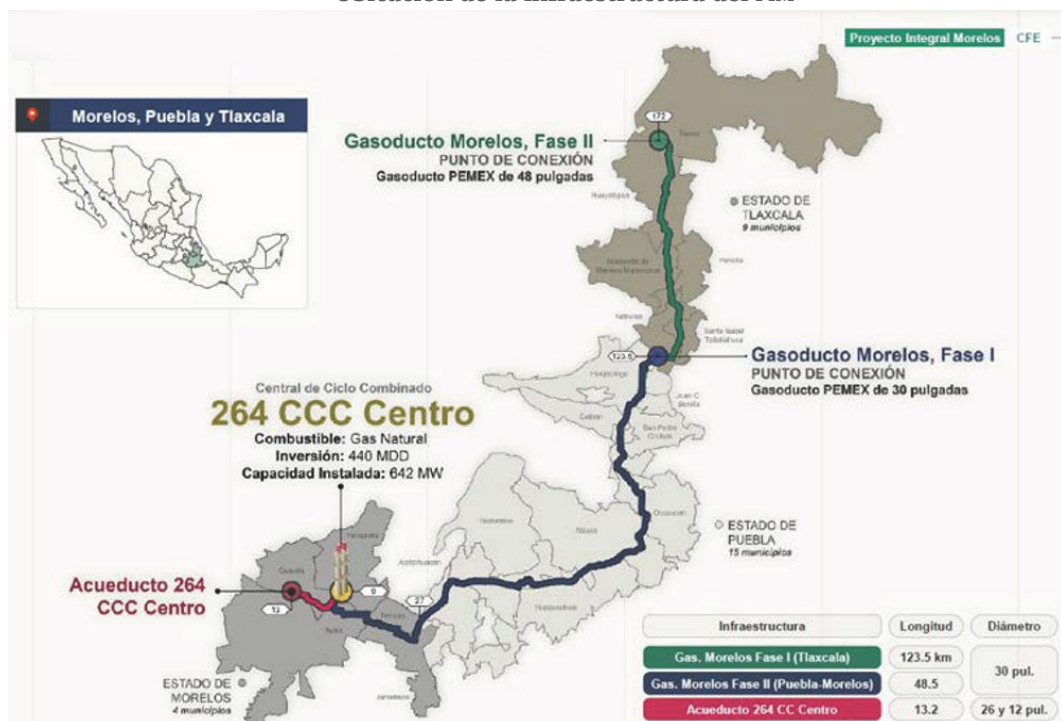
nahuas en Puebla se opusieron al considerar que el transporte de gas podría implicar el despojo de sus tierras (Domínguez Ríos, 2007).

En 2006, la empresa TGZ anunció la participación de una empresa de capital alemán en la realización de las obras, pero no obtuvo respaldo del gobierno estatal de Puebla, lo que derivó en la suspensión del proyecto. En 2010, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) lo retomó a partir de la resolución RES/079/2010, que declaró a Morelos como zona prioritaria para la distribución de gas natural. Asimismo, la Secretaría de Energía (SE) modificó el Programa de Obras e Inversión del Sector Eléctrico (POISE) para el periodo 2010-2024, e incorporó el gasoducto y la instalación de dos centrales termoeléctricas de ciclo combinado como principales consumidoras de este recurso (Flores, 2021: 6).

Desde 2011, el Proyecto Integral Morelos (PIM) comprende cuatro obras divididas en dos proyectos: dos termoeléctricas, un acueducto y un gasoducto (ver mapa 1). Ese mismo año se realizó una licitación y se otorgó una concesión a dos empresas españolas. La construcción de estas obras ha afectado varios ejidos, como los ubicados en Huexca, Zahuatlán y Tlayecá, donde la central eléctrica los circunda. En total, el PIM ha transformado 25 municipios, con una población aproximada a 900 mil habitantes, según la Encuesta Intercensal 2015. Además, a lo largo de sus casi 160 km, el gasoducto atraviesa zonas consideradas de peligro mayor, moderado y menor, según el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), debido a su cercanía con el volcán Popocatepetl (Segob-CGPC-Cenapred, 2011).

Los siguientes apartados muestran que la implementación del PIM dista de ser un proceso de gestión democrática, con instituciones fuertes, incluyentes y transparentes. Por el contrario, este caso evidencia, por un lado, la doble trampa descrita en la literatura sobre el desarrollo democrático en América Latina, donde se señala la existencia de una democracia defectuosa y un Estado disfuncional; y, por otro lado, la posibilidad de releer las propuestas de resiliencia democrática desde una perspectiva local.

Mapa 1
Ubicación de la infraestructura del PIM



Fuente: tomado de Gobierno de México (2019). *Presentación Proyecto Integral Morelos (PIM)*, 8 de febrero, p. 7.

ATRAPADOS. EL CONTEXTO DEL PIM

Nuestro planteamiento parte de la premisa de que la democracia es un régimen orientado al bienestar y la justicia social, lo que nos lleva a considerar su alcance y funcionamiento. Desde una perspectiva crítica, se argumenta que se le ha exigido más a este régimen político de lo que puede dar, además de que se le han impuesto expectativas excesivas:

Se espera incluso que sea capaz de crear mecanismos efectivos y a la vez participativos para el abordaje de los problemas públicos en todo tipo de sociedades, prestando poca importancia en el fondo a las particularidades históricas y culturales a las que se enfrenta como mecanismo político en diversos países y regiones (Arellano *et al.*, 2014: 118).

Otra línea de análisis aborda la creciente desacreditación de la democracia en el mundo, en relación con el régimen Estado. Desde esta perspectiva, se explica que en países latinoamericanos —donde la democracia ha sido caracterizada como “defectuosa” (EIU, 2021)— los procesos de democratización empezaron

antes “de construir Estados capaces”. Así, en estos contextos, se buscó establecer regímenes democráticos antes de que los Estados fueran “capaces de brindar bienes públicos (p. ej., paz, justicia, bienestar social)” (Mazzuca y Munck, 2020: 1). Este marco permite comprender la democracia como un proceso situado en particularidades políticas, sociales, históricas, económicas y culturales.

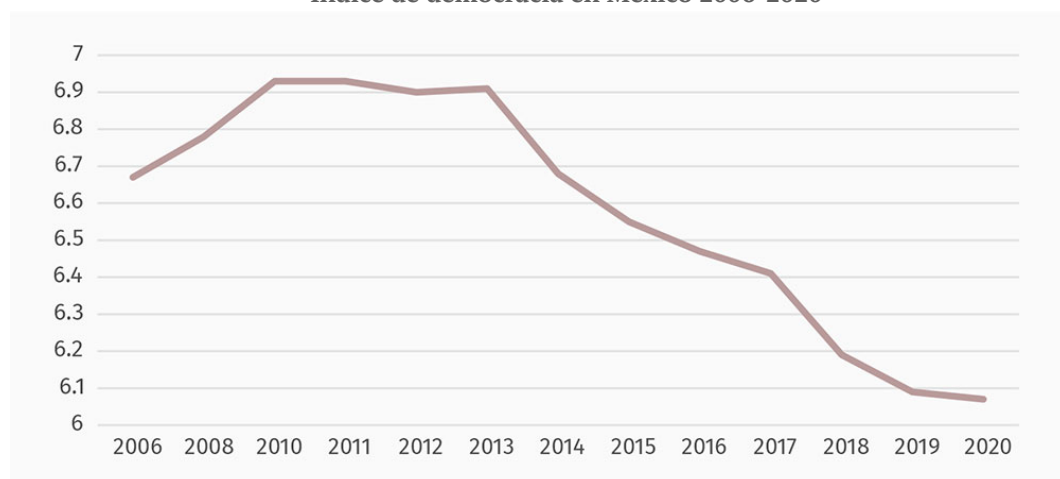
En México, tomando como referencia la implementación del PIM, el Estado no ha logrado garantizar un desarrollo social y comunitario de manera igualitaria en las distintas regiones del país y en las tres entidades involucradas en el proyecto. Como en otros casos, se observan enclaves altamente desarrollados junto a zonas marcadas por pobreza, marginación y exclusión. Este panorama podría explicar la disminución del respaldo ciudadano a la democracia, según lo muestran encuestas y sondeos (por ejemplo, Latinobarómetro, 2018, 2021). Es importante considerar que la incapacidad o disfuncionalidad sobre la que está cimentada la democracia en los países latinoamericanos compromete su capacidad para gobernar los asuntos públicos (Mazzuca y Munck, 2020: 3).

El avance democrático en México, como veremos en este capítulo, dista de contar con una democracia y un Estado capaces de garantizar a la ciudadanía, de manera universal, el bienestar, la paz y la justicia. Nuestro planteamiento no niega el avance que implicó el surgimiento de democracias duraderas desde las décadas de 1980 y 1990. Sin embargo, sí reconoce que las democracias latinoamericanas en general y la mexicana en particular presentan fallas persistentes: elecciones contaminadas por la compra y manipulación de votos, intimidación de candidatos y financiamiento ilegal, gobernantes subnacionales semidespóticos y repetidas crisis presidenciales o del Congreso (Mazzuca y Munck, 2020).

Si bien el Estado mexicano y el régimen democrático construido ha obtenido mejores resultados que en otros países de la región —sobre todo, si se considera el desempeño democrático federal o en ciertas entidades federativas—, la calidad de la democracia en este país ha sido calificada como defectuosa. Según el Índice de Democracia 2020 (EIU, 2021), en una calificación de 0 a 10, México obtuvo un promedio de 6.07, lo que lo llevó a ocupar el lugar 72 de 167 países en el mundo, y el lugar 15 en la región latinoamericana (24 países). Este valor se ha mantenido entre 2006 y 2020, con variaciones menores a uno (ver gráfica 1), esto significa que se mantiene defectuosa. En 2020, según los

indicadores del índice, las calificaciones son las siguientes: proceso electoral y pluralismo (7.8), funcionamiento del gobierno (5.7), participación política (7.7), cultura política (3.1) y libertades civiles (5.8). Según este índice, la democracia defectuosa mexicana contrasta con el funcionamiento del régimen en países con democracias plenas como Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá.

Gráfica 1
Índice de democracia en México 2006-2020



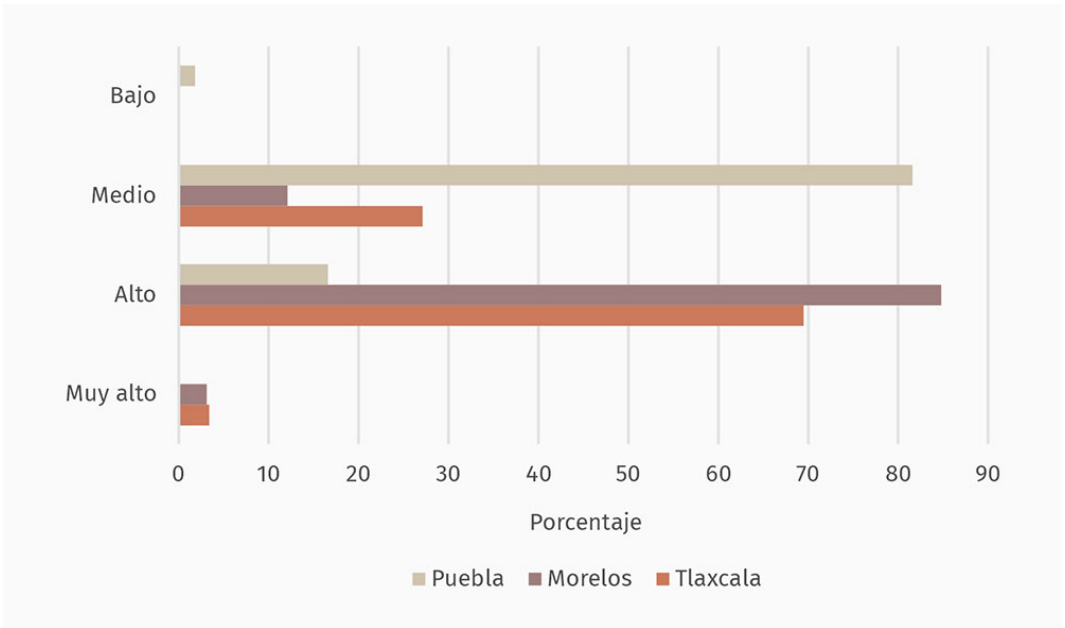
Fuente: elaboración propia con datos del Índice de Democracia 2020 (EIU, 2021).

La defectuosa democracia mexicana presenta variaciones según la extensión territorial y su relación con el desarrollo económico y social. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Municipal 2010-2020 (PNUD, 2021) —que evalúa indicadores de educación, ingreso y salud)—, la capacidad de los gobiernos locales, estatales y federal resulta indispensable para promover un desarrollo humano sostenible, el cual, a su vez, contribuye a la permanencia y consolidación del régimen democrático. Desde nuestra perspectiva, un gobierno no puede considerarse plenamente democrático si la sociedad que administra no alcanza niveles satisfactorios de desarrollo humano (PNUD, 2021).

Al analizar datos del Informe de Desarrollo Municipal 2010-2020 (PNUD, 2021: 64), entidades como Ciudad de México, Baja California Sur, Baja California y Colima destacan por concentrar municipios con un desarrollo muy alto (un 68.8% en la primera y 20% en las otras tres). Sin embargo, esta situación no ocurre en todo el país. Puebla, Veracruz, Oaxaca, Chihuahua, Guerrero y Chiapas agrupan el mayor porcentaje de municipios con bajo nivel

de desarrollo, lo cual genera desigualdad en el ámbito municipal, estatal y, por consiguiente, nacional. En la región que estudiamos, Morelos-Puebla-Tlaxcala (ver gráfica 2), a pesar de que la mayoría alcanza un nivel de desarrollo municipal medio y alto, la desigualdad persiste. En Tlaxcala, 3.4% de los municipios presenta un desarrollo muy alto; 69.5%, alto; y 27.1%, medio. Morelos reporta que 3.1% de sus municipios tiene un nivel de desarrollo muy alto, en tanto que 84.8 y 12.1% se ubican en los niveles alto y medio, respectivamente. En Puebla, por su parte, 16.6% de los municipios cuentan con alto nivel de desarrollo, en contraste con 81.6% con nivel medio y 1.8% con nivel muy bajo.

Gráfica 2
Niveles de desarrollo municipal de la región Morelos-Puebla-Tlaxcala



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2021: 64).

Planteamos la hipótesis de que, en contextos de persistente desigualdad socioeconómica y donde el Estado no ha logrado asegurar el bienestar de la ciudadanía, las fallas de la democracia son más frecuentes que los aciertos. La capacidad estatal para garantizar el bienestar de la población está minada por poderes locales, tanto legales (cacicazgos) como ilegales (líderes del crimen organizado). En estas situaciones, el desarrollo municipal, que evidencia la desigualdad socioeconómica, se vincula con una baja calidad democrática y una limitada capacidad del Estado.

En estos casos, la trampa político-institucional, identificada por Mazzuca y Munck (2020), se suma a lo registrado en el *Informe Regional de Desarrollo Humano. Atrapados* (PNUD, 2021), el cual ilustra otra doble trampa caracterizada por la elevada desigualdad en el desarrollo humano y el bajo crecimiento económico que enfrenta América Latina. Para el caso que nos ocupa, las poblaciones rurales (campesinas e indígenas) de la región Morelos-Puebla-Tlaxcala se encuentran atrapadas en una trampa cuádruple: desigualdad en el desarrollo humano, bajo crecimiento económico, democracia defectuosa y un Estado debilitado o con baja capacidad para generar bienestar.

Sin embargo, la debilidad estatal no implica un vacío de poder, sino una debilidad institucional que favorece a otros actores (empresas nacionales y transnacionales o grupos armados). Estos actores terminan por ejercer roles tradicionales de gobierno, como la impartición de justicia, la vigilancia y la intervención en la economía. En casos como los analizados en este capítulo, donde al abandono histórico se suma el surgimiento de nuevas disputas territoriales en torno a recursos naturales —como el agua—, la desigual presencia del Estado suele manifestarse a través de una intensa militarización que actúa en favor de las grandes empresas extractivas, lo que genera mayores rupturas en el tejido social de las comunidades (Vélez y Ruiz, 2015).

Frente a estas realidades, resulta comprensible la existencia de sectores poblacionales que luchan, resisten y se oponen a Estados que los mantienen en condiciones de marginación social, política y económica, así como a un régimen que no ha respondido electoralmente a sus demandas sociales, necesidades económicas e, incluso, aspiraciones políticas. Esto nos lleva a retomar la idea de que, si bien los mecanismos involucrados en la construcción de democracias de alta capacidad pueden ser bastante generales, las macrocondiciones que dan forma a la interacción Estado-democracia deben verse como limitadas en el tiempo y el espacio (Mazzuca y Munck, 2020: 9). De ahí la importancia de contextualizar histórica y geográficamente el análisis en contextos locales y en una escala micro.

Con el análisis presentado en los apartados siguientes, buscamos responder ¿por qué en México, a pesar de los cambios políticos y gubernamentales que configuran la democratización, las comunidades indígenas y campesinas no ven reflejados sus intereses y necesidades en las decisiones públicas? La política nacional, estatal y municipal, a lo largo de la historia, ha significado la exclusión política de amplios sectores poblacionales, además de marginación

socioeconómica y, con ello, escasas o nulas posibilidades para construir procesos autogestivos y de desarrollo local (Zárate-Toledo *et al.*, 2019). En este contexto, ¿qué implicaciones tiene para la resiliencia democrática la respuesta de organizaciones sociales que se oponen a la implementación del Proyecto Integral Morelos (PIM)?

LAS VÍAS DE RESISTENCIA FRENTE A LA VULNERACIÓN DE DERECHOS: INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA

Desde sus inicios, el proceso de implementación del Proyecto Integral Morelos (PIM) se ha caracterizado por una gestión no democrática —o con rasgos de democracia defectuosa—, lo cual ha implicado algunas amenazas, como la falta de información, o información distorsionada por parte de las autoridades y empresas; ausencia de consulta amplia, transparente, informada e incluyente hacia las comunidades sobre la realización de las obras; asesinato y tortura de líderes sociales; uso de fuerza pública; priorización de acuerdos con comisariados ejidales y no con las comunidades, entre otros aspectos. Ante esto, la población se organizó para resistir y responder . Las vías han sido tan variadas como las amenazas antidemocráticas, y aquí las hemos caracterizado en tres tipos: administrativa, social y judicial (ver tabla 1).

Tabla 1
Proyecto Integral Morelos (PIM): amenazas y vías de resistencia

Amenaza (<i>gestión no democrática</i>)	Vía de resistencia
Información parcial o falsa del proyecto por parte de las autoridades	Administrativa
Acuerdos con comisarios ejidales y autoridades locales a espaldas de las comunidades	Social
Uso desmedido de la fuerza policial	
Criminalización de la protesta y encarcelamiento de principales líderes	
Consulta sin apego a las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Jurídica
Asesinato de Samir Flores y ocultamiento de las pruebas para avanzar en la judicialización	

Fuente: elaboración propia.

En las siguientes secciones analizamos el proceso de resistencia transcurrido entre 2012 y 2024, dividido en dos etapas. La primera abarca el periodo 2012-

2018, durante la administración federal de Enrique Peña Nieto. A nivel estatal, Graco Ramírez, candidato del Partido de la Revolución Democrática, asumió la gubernatura de Morelos, mientras que Rafael Moreno Valle, del Partido Acción Nacional, encabezó el gobierno de Puebla. Ambas figuras políticas estaban alineadas con la presidencia del país.

La segunda etapa de la resistencia corresponde al periodo 2018-2024, sexenio presidencial de Andrés Manuel López Obrador. En Morelos, tanto Cuauhtémoc Blanco, gobernador entre 2018 y 2024, como Margarita González Saravia, gobernadora electa el 2 de junio de 2024, han sido aliados estratégicos de Morena en la región. En Puebla, desde 2018 se ha registrado una sucesión inusitada en el poder estatal debido al fallecimiento de dos gobernadores electos. La primera fue Marta Érika Alonso, quien asumió el cargo previamente ocupado por su esposo, Rafael Moreno Valle. Diez días después de tomar posesión, ambos fallecieron en un accidente aéreo. Tras nuevas elecciones, Miguel Barbosa Huerta, aliado de López Obrador, fue electo gobernador, pero falleció en diciembre de 2022 debido a un infarto. En 2023, Sergio Salomón Céspedes, también alineado con las estrategias políticas del presidente, asumió la gubernatura luego de haber sido coordinador de las diputaciones locales de Morena. Del mismo modo, el actual gobernador, Alejandro Armenta Mier, se ha consolidado como un aliado político de la Cuarta Transformación (4T).

Entre las promesas políticas que se hacían en los discursos de la campaña electoral de 2018, destacaba una renovación del poder federal, con inclusión de las comunidades campesinas e indígenas y, en general, de los grupos históricamente excluidos. Sin embargo, López Obrador estableció acuerdos que han fortalecido las relaciones con el sector empresarial y que han favorecido la realización de megaproyectos extractivos como el PIM, lo cual contradice las promesas de campaña (Alba Vega, 2020).

La diferencia con sexenios anteriores radica en que, entre 2018 y 2024, hubo una mayor institucionalización de ciertas prácticas de despojo. Los gobiernos estatales han desempeñado un papel significativo en la consolidación de estas estrategias, las cuales se reproducen desde el centro.

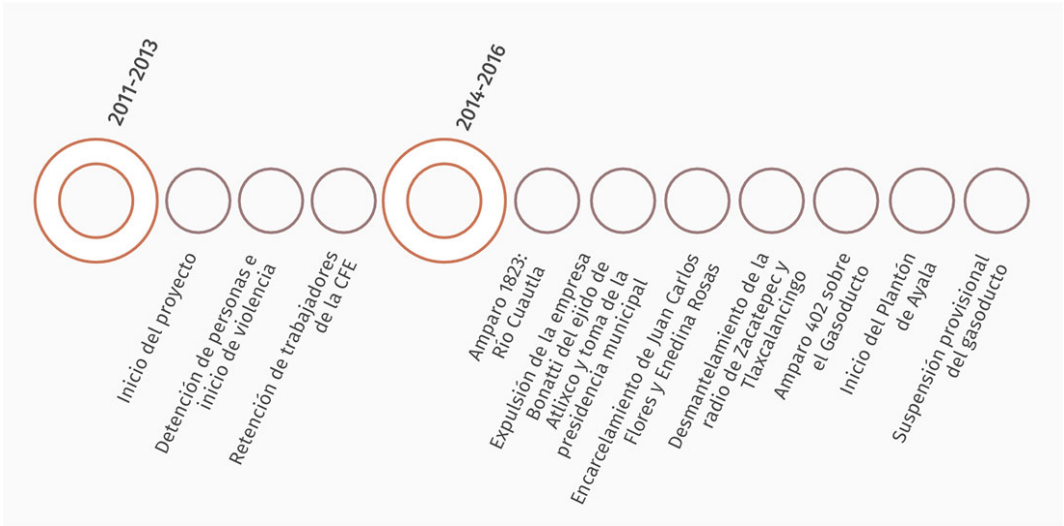
En este sentido, coincidimos con el argumento de que, si bien el abrumador éxito electoral de López Obrador es resultado de su capacidad para “encarnar simbólicamente tanto la oposición a un neoliberalismo rapaz como la crítica moral a la corrupción generalizada de la clase política que gobernó el país en las primeras dos décadas del siglo XX” (Olvera, 2021: 315), en la práctica, se

trata de un gobierno que ha restaurado el fondo y la forma del nacionalismo desarrollista del antiguo priismo. Por ello, tanto los grupos ambientalistas de base como los distintos feminismos no han encontrado apoyo real y se han sentido abandonados ante las decisiones del gobierno federal (Olvera, 2021).

Primera etapa de la resistencia

El proceso de resistencia en torno al Proyecto Integral Morelos (PIM) se inició en mayo de 2012, cuando la comunidad de Huexca realizó un plantón en la entrada del terreno donde se construía la termoeléctrica (ver figura 1). Esta acción fue resultado de una asamblea previa en la que habitantes de algunos pueblos de Tlaxcala y Puebla alertaron a la población de Morelos sobre los efectos ambientales del proyecto. Las comunidades comenzaron a unirse a las acciones de organizaciones como el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua, Morelos, Puebla, Tlaxcala (FPDTA), lo que derivó en un conflicto entre estos grupos y el gobierno en sus distintos niveles.

Figura 1
Primera etapa de la resistencia frente al Proyecto Integral Morelos (PIM)



Fuente: elaboración propia.

Amenazas y respuestas por la vía administrativa

Uno de los primeros agravios identificados por las comunidades fue la falta de acceso a la información. Ni la Comisión Federal de Electricidad (CFE) ni los

gobiernos local o estatal difundieron la información completa del proyecto. Por ejemplo, en Huexca se intentaron realizar, sin éxito, varias sesiones informativas con la CFE, pero los representantes se mostraban esquivos para responder preguntas incómodas. Según el testimonio de una habitante del municipio, recogido por Anaya López:

Les dijimos que a nosotros no nos interesa [que existieran contratos firmados] porque para eso tuvieron que haber informado a la comunidad y la comunidad jamás estuvo enterada de lo que ustedes estaban planeando. Ellos [CFE] nos responden: “pero su presidente sí sabía y su ayudante”. Nosotros le preguntamos al ayudante y él decía no saber nada, y en ese momento nos dijo: “¿Saben qué? Yo sí estuve enterado y yo dije que sí porque yo quiero el progreso para mi pueblo” (Anaya López, 2014: 140).

Un elemento más que aumentaba el nivel de incertidumbre de las comunidades afectadas era que no sabían cuántas ni cuáles empresas estaban liderando el proyecto ni qué acciones concretas realizaban. Había presencia de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), aunque también se escuchaban nombres como Bonatti, Elecnor y Gasoducto Morelos. Según el informe elaborado por Silva y Pineda (2021), “a menudo les reconocían porque venían en camionetas blancas, sin logotipos o distintivos. Sin embargo, eran fácilmente reconocibles pues eran personas ajenas a la comunidad” (p. 19).

Por esta razón, desde 2012 se conformaron múltiples asambleas comunitarias impulsadas por el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua, Morelos, Puebla, Tlaxcala (FPDTA). En estas asambleas se explicaba la información contenida en el Manifiesto de Impacto Ambiental (MIA) del gasoducto, elaborado por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), como la extensión en metros del derecho de vía, de ocupación temporal y de la zona de impacto en caso de explosión, así como el grosor del tubo y la cercanía al volcán Popocatepetl, entre otros datos relevantes para comprender la magnitud del proyecto (Flores, 2021; Sasso, 2017).

Además, el FPDTA estableció contacto con especialistas del Centro Universitario de Prevención de Desastres Regionales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), del Instituto de Geofísica de la UNAM y con diversos medios de comunicación que investigaban el tema. Asimismo, instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) recopilaron las denuncias realizadas por el FPDTA sobre violación de derechos

humanos, específicamente en relación con la consulta previa, libre e informada. También emitieron recomendaciones para atender las acciones y omisiones de la CFE, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (Silva y Pineda, 2021: 18).

Amenazas y respuestas por la vía social

A finales de 2012, ocurrieron las primeras agresiones físicas en Jantetelco, Morelos, cuando cuatro personas que se oponían al gasoducto fueron desalojadas de la presidencia municipal por parte del Mando Único de Morelos (*La Jornada*, 2012).^[1] Como antecedente, el 14 de agosto de ese año, trescientos granaderos rodearon las inmediaciones de la termoeléctrica en Huexca, en un acto de intimidación. Posteriormente, el 26 de septiembre, el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua, Morelos, Puebla, Tlaxcala (FPDTA) denunció en un boletín de prensa la escasa voluntad del gobierno para entablar un diálogo y la ausencia de sus representantes en las reuniones propuestas por la comunidad (Sasso, 2017: 79).

El 1 de octubre de 2012, la policía estatal llegó a Huexca con el propósito de dismantelar el plantón instalado desde mayo, símbolo y estrategia fundamental del FPDTA. La presión policial aumentó hasta que, el 23 de octubre, 150 policías estatales antimotines rompieron el cerco conformado principalmente por mujeres de la comunidad, permitieron el acceso de ocho vehículos de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y acordonaron las instalaciones (Sasso, 2017: 79). A partir de ahí, la construcción de la termoeléctrica continuó.

Debido a que se trata de un megaproyecto compuesto por un gasoducto, dos termoeléctricas y un acueducto, distribuidos en distintos espacios geográficos, las resistencias sociales y legales han surgido de manera simultánea, aunque no siempre coordinadas. Mientras en Huexca la comunidad resistía a la fuerza policial en torno a la termoeléctrica, en Apatlaco y Cuautla se oponían a la construcción del acueducto. En septiembre de 2013, policías estatales antimotines detuvieron y golpearon a Jaime Domínguez Pérez por defender a las mujeres que intentaban detener el avance de los granaderos y la maquinaria de construcción del acueducto en Cuautla y Apatlaco (*La Jornada*, 2013).

Por otro lado, en marzo de 2013, integrantes de las comunidades de Tulcingo y Tuchimilco, en Puebla, retuvieron a trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) porque estaban invadiendo sus tierras, lo que derivó en la firma de dos acuerdos con la entidad para evitar futuras incursiones sin autorización. Sin embargo, a pesar de este avance parcial, se inició el proceso penal federal 19/2014 contra diez personas, lo que ejerció presión sobre las autoridades agrarias de Tulcingo para autorizar el paso del gasoducto (Flores, 2021: 14).

En marzo de 2014, ejidatarios de cuatro localidades ingresaron por la fuerza a la presidencia municipal de Atlixco. Como resultado, se acordó inspeccionar las obras y suspenderlas temporalmente por no contar con la licencia de construcción correspondiente. Al mismo tiempo, ejidatarios de San Felipe Xonacayucan (localidad de Atlixco) impidieron que la empresa Bonatti iniciara trabajos sin la autorización de la asamblea ejidal. Posteriormente, esta acción derivó en una orden de prisión domiciliaria contra la comisariada ejidal Enedina Rosas, emitida por el juez penal de Atlixco. Los cargos imputados oficialmente fueron robo con violencia y obstrucción de obra pública (Otro Ángulo, 2015).

Un día después, el abogado y defensor de derechos humanos, Juan Carlos Flores, fue arrestado bajo los mismos cargos tras haber presentado una queja por la detención de Enedina Rosas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Puebla (Hernández y Rodríguez, 2014). Estos acontecimientos, junto con la detención de Abraham Cordero el 8 de abril, integrante del Frente de Pueblos, evidencian la estrategia gubernamental de criminalizar la protesta, así como la arbitrariedad de las detenciones.

Una semana después, el Mando Único de Morelos detuvo a seis personas que realizaban rondas de vigilancia en Amilcingo para evitar la instalación del gasoducto. Según testimonios de quienes presenciaron el hecho, algunas personas fueron golpeadas y el campesino Julio Solís sufrió heridas de gravedad (Morelos Cruz y Sánchez, 2014). Posteriormente, la policía se encargó de custodiar el gasoducto para garantizar su instalación.

Además de la criminalización de la protesta y la violencia, se implementaron otras estrategias de intimidación, como el desmantelamiento de radios comunitarias, fundamentales para la comunicación y resistencia de las comunidades que se oponen al Proyecto Integral Morelos. El 4 de agosto de 2014, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) desmanteló las radios de

Zacatepec y Tlaxcalancingo mediante fuertes operativos policiacos en los que se sustrajeron computadoras, documentos oficiales, micrófonos y otros dispositivos utilizados para la transmisión diaria de los programas (Llavén-Anzures, 2014). De este modo, 2014 se consolidó como uno de los años de mayor represión contra los movimientos socioambientales en Puebla. Según el Comité para la Libertad de los Presos Políticos y contra la Represión en Puebla, hubo más de 366 detenciones políticas durante la administración de Rafael Moreno Valle (*Regeneración*, 2017).

A pesar del miedo y el desgaste que implicó para las comunidades enfrentarse a distintos poderes empresariales y gubernamentales, se decidió avanzar con una estrategia legal, la cual se abordará en el siguiente apartado, sin descartar nuevas maniobras sociopolíticas. Una de ellas tuvo lugar en agosto de 2016 con la instalación del campamento de resistencia al acueducto en San Pedro Apatlaco, autodenominado Campamento Zapatista en Defensa del Agua del Río Cuautla. Su propósito era vigilar permanentemente el acueducto para impedir físicamente su conexión con la termoeléctrica en Huexca (*Hablanlospueblos.org*, 2020). Esta acción cesó en 2017, cuando la CFE intentó conectar el acueducto con apoyo del Mando Único de Policía en el gobierno de Graco Ramírez, lo que intensificó el conflicto.

Amenazas y respuestas por la vía judicial

Ante la creciente violencia y criminalización, las comunidades de Morelos, Tlaxcala y Puebla comenzaron a delinear una estrategia jurídico-política, aunque enfrentaron varias dificultades. En junio de 2014, se concedió la suspensión del gasoducto a partir del juicio de amparo 751/2014, promovido con el apoyo de abogados como Fernando Cuéllar, del Centro de Derechos Humanos Joel Arriaga. Sin embargo, cuatro meses después, el amparo fue sobreseído (es decir, el juicio se suspendió por falta de pruebas) debido a que el juez consideró que no se había demostrado el interés legítimo de los demandantes al presentar únicamente copias simples de sus credenciales de elector (Flores, 2021: 22). Esto revela que, a partir de justificaciones técnicas y burocráticas, los procesos legales suelen favorecer al poder hegemónico.

En 2015, la construcción del gasoducto en Puebla y Tlaxcala generó tensiones entre la fuerza pública, las autoridades locales y las comunidades, debido a la presencia constante de policías y militares en la zona. En el ámbito

legal, las comunidades municipales de Atlixco solicitaron un amparo en diciembre de 2014 con la asesoría de la abogada Patricia Montaña y el Centro Universitario para la Prevención de Desastres Regionales (Cupreder). Aunque inicialmente fue sobreseído, en octubre de 2015 las comunidades ganaron el recurso de revisión, con lo que el procedimiento fue restaurado y se realizó el desahogo de pruebas. Finalmente, la justicia federal concedió el amparo el 7 de abril de 2017.

En 2016, la empresa Gasoducto Morelos declaró contar con la capacidad para iniciar operaciones desde ese momento. Sin embargo, una máquina retroexcavadora rompió un tubo del gasoducto en Atlixco en 2018, lo que corroboró la falta de transmisión de gas natural y la operatividad del proyecto se puso en duda. Este hecho demostró que se trataba más de una estrategia política y una demostración gubernamental de resultados que una realidad operativa (Flores, 2021: 18).

Respecto a la resistencia frente al acueducto y la termoeléctrica, el municipio de Ayala, en Morelos, ha sido un referente clave en términos jurídico-políticos. En 2015, tras la firma del acuerdo “Agua por agua” entre el gobierno estatal, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Asociación de Usuarios del Río Cuautla (Asurco) y el Sistema Operador de Agua Potable y Saneamiento de Cuautla Morelos (SOAPSC), los ejidatarios de Anenecuilco (Ayala) promovieron el amparo No. 1833/2015. En él, argumentaron la ilegalidad de la minuta de trabajo que sustentó el acuerdo y señalaron que la cesión de 245 litros de agua por segundo por parte de Asurco a la CFE transgredía el artículo 27 constitucional, además de vulnerar la concesión de agua otorgada por Conagua en 1995 para uso exclusivo agrícola (González, 2020: 117). La resolución del juez favoreció al ejido de Anenecuilco al otorgarle la suspensión definitiva de los actos reclamados, asegurando su derecho al agua para el riego de cultivos.

En marzo de 2017, se añadieron dos nuevos argumentos al amparo que transgredían la suspensión definitiva concedida por el juez. El primero señalaba la afectación generada por la operación de la termoeléctrica de ciclo combinado por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en Huexca, la cual utilizaría agua proveniente de un afluente del río Cuautla, recurso fundamental para la zona de riego del ejido de Anenecuilco. El segundo argumento cuestionaba la construcción irregular del acueducto y la extracción ilegal de

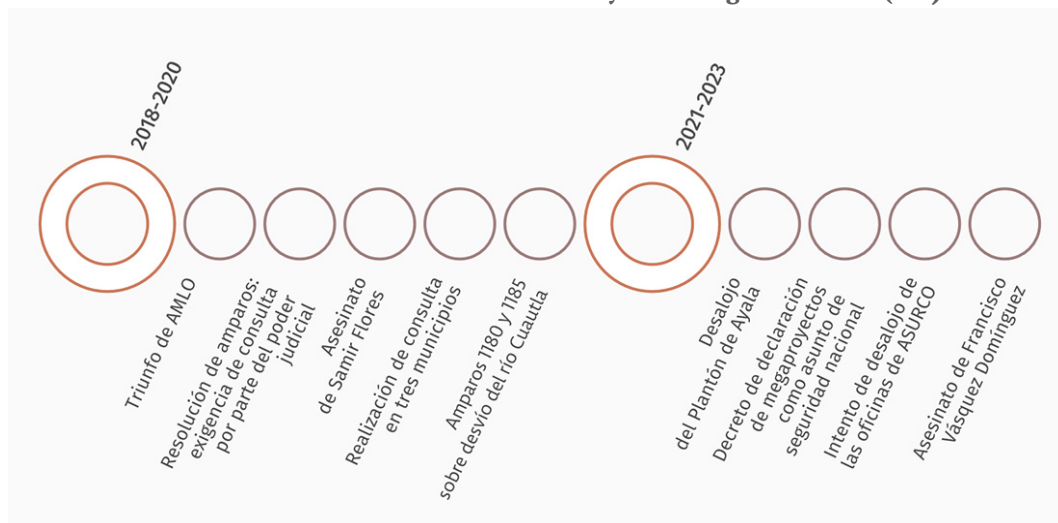
agua por parte de la CFE desde un manantial ubicado en el municipio de Cuautla, con el propósito de abastecer la termoeléctrica de Huexca. Nuevamente, el juez reconoció la validez de los argumentos del ejido y ordenó el cese de la extracción de agua por parte de la CFE, además de exigir a las autoridades involucradas —CFE, gobierno estatal y Sistema Operador de Agua Potable y Saneamiento de Cuautla (SOAPSC)— el respeto a los derechos agrarios del ejido (González, 2020: 117).

Posteriormente, los ejidos de Moyotepec y San Juan Ahuehuevo promovieron nuevos juicios de amparo en los que retomaron los argumentos presentados por Anenecuilco. En respuesta, la CFE solicitó la revocación o modificación de las suspensiones concedidas, alegando que en 2017 habían comenzado obras de rehabilitación y ampliación de la red de drenajes en Cuautla, con el fin de captar mayores volúmenes de aguas residuales para el Proyecto Integral Morelos (PIM) (González, 2020: 119).

Andrés Manuel López Obrador y la 4T. Segunda etapa de resistencia

Con la llegada del nuevo gobierno federal en 2018, diversos sectores sociales esperaban un cambio en la manera de abordar los megaproyectos en México. Años antes de su elección como presidente, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) manifestó su oposición al Proyecto Integral Morelos (PIM): “No queremos ese gasoducto, no queremos esa termoeléctrica, vamos a apoyarles en todo, pueden contar con nosotros” (Expok, 2019). Además, solicitó la liberación del defensor Juan Carlos Flores Solís, encarcelado en 2014, quien tuvo que concluir en prisión sus estudios en derecho y que fue absuelto en 2018 por falta de pruebas (*El País*, 2023). Estas acciones, junto con la ceremonia de su toma de posesión, donde se comprometió con los pueblos indígenas de México a proteger sus territorios, hicieron pensar que podría haber un cambio frente a la intensificación de los megaproyectos en el país (ver figura 2).

Figura 2
Proceso de resistencia frente al Proyecto Integral Morelos (PIM)



Fuente: elaboración propia.

Amenazas y respuestas por la vía administrativa

Al inicio de la nueva administración nacional, integrantes del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua, Morelos, Puebla, Tlaxcala (FPDTA) se reunieron con el subdirector de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), quien les aseguró que el gasoducto no estaba en funcionamiento y que no comenzaría a operar sin el consentimiento de las comunidades (Flores, 2021: 18). Sin embargo, esta postura cambió rápidamente. En febrero de 2019, López Obrador expresó su apoyo al Proyecto Integral Morelos (PIM) y anunció una consulta ciudadana en nueve municipios de Tlaxcala, 36 de Morelos y 15 de Puebla, para conocer la opinión de la ciudadanía (Expok, 2019). En el mismo anuncio, calificó como “radicales de izquierda y, por lo tanto, conservadores” a quienes se oponían al proyecto (Flores, 2021: 40).

Entre los sesenta municipios incluidos en la consulta no figuraban Huexca, epicentro de la termoeléctrica y de una fuerte resistencia social, ni Amilcingo, comunidad de origen del líder ambiental Samir Flores, asesinado días antes de la realización de la consulta. La iniciativa surgió a partir de las exigencias del poder judicial en respuesta a los amparos interpuestos por el FPDTA. En 2019, el juez de Distrito ordenó la realización de una consulta indígena en las

comunidades afectadas por el Proyecto Integral Morelos (PIM) (Flores, 2021: 23).

La consulta sólo consideró parcialmente una de las demandas comunitarias, el agotamiento de los recursos hídricos, pero dejó fuera aspectos relacionados con el riesgo, las afectaciones en los cultivos de los ejidos y la pérdida de soberanía alimentaria. Así lo confirma el documento publicado por la Secretaría de Gobernación, a través de la oficina de Participación Social, donde se informa sobre la consulta. En él se menciona: “El gobierno federal entiende la preocupación del pueblo por la calidad del agua por lo que ha solicitado a la UNESCO la certificación internacional sobre la calidad del agua que se reintegrará a la cuenca del río Cuautla” (Secretaría de Gobernación. Participación Social, 2023).

La pregunta que constituía la consulta decía: “¿Está usted de acuerdo que inicie la operación de la termoeléctrica en Huesca de la CFE?”. Participaron 55 mil personas de sesenta municipios. 59.5% votó a favor y 40.1% en contra, lo que llevó a López Obrador a calificar la jornada como exitosa, a pesar de las múltiples denuncias y protestas sociales previas, las cuales fueron calificadas por el presidente como “provocaciones” y “boicots” promovidos por “vándalos” (*La Izquierda Diario*, 2019).

Dos acciones evidencian la falta de disposición del gobierno nacional para atender las demandas ambientales y territoriales de las comunidades afectadas por el Proyecto Integral Morelos (PIM). Una de ellas es el desalojo del plantón de Ayala, el 23 de noviembre de 2020, mediante un amplio despliegue operativo en el que participaron cuatrocientos elementos de la Guardia Nacional,^[2] quienes cercaron el río Cuautla con muros de metal con el fin de terminar el acueducto.

A inicios de 2022, López Obrador se reunió con el gobernador de Morelos, Cuauhtémoc Blanco, y con el entonces presidente de la Asociación de Usuarios del Río Cuautla (Asurco), Rogelio Plascencia, para firmar un documento que no fue divulgado públicamente. Cabe mencionar que las oficinas de Asurco han estado cerradas desde hace más de dos años debido al plantón permanente organizado por los mismos usuarios que acusan a su presidente de haberlos traicionado al firmar acuerdos en favor del Proyecto Integral Morelos (PIM). Además, Asurco juega un papel clave en la disputa al ser la única entidad legalmente facultada para ceder el uso del agua del río Cuautla, lo que ha

generado un alto interés, por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y otras empresas involucradas en el PIM, en alcanzar acuerdos con esta asociación.

El 10 de febrero de 2022, se intentó desalojar dicho plantón por la fuerza, pero no hubo éxito. Al día siguiente, Francisco Vásquez Domínguez, principal promotor de la destitución de Rogelio Plascencia, fue asesinado por dos personas que viajaban en motocicleta (Flores, 2021: 46). Días después, representantes de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos visitaron el plantón para escuchar las denuncias de la comunidad de Morelos (Red TDT, 2022).

Otra acción que revela la falta de voluntad del gobierno fue el decreto presidencial del 22 de noviembre de 2021, que declaró de interés nacional y estratégico a los megaproyectos y otorgó autorizaciones provisionales para su ejecución (Secretaría de Gobernación, 2021). Con ello, López Obrador se convirtió en el mandatario que más ha impulsado la profundización de estos megaproyectos en México.

Amenazas y respuestas por la vía social

El 19 de febrero de 2019, tres días antes de la consulta en tres municipios afectados por el Proyecto Integral Morelos (PIM), Samir Flores, líder y promotor de la radio comunitaria y defensor del territorio, fue asesinado frente a su casa. Días antes, había confrontado a Hugo Éric Flores, representante del gobierno de López Obrador, encargado de promover la consulta en Morelos y dirigente del ultraconservador Partido Encuentro Social (PES). Hasta la fecha, la investigación en torno a su asesinato sigue sin resolverse, lo que ha generado indignación en las comunidades afectadas. La Fiscalía de Morelos, dirigida en ese momento por Uriel Carmona, ha sido señalada por demoras, ocultamiento de información y falsedades.

Este violento evento no sólo provocó un profundo dolor en las comunidades, sino que también condujo a una batalla legal de más cuatro años para que la Fiscalía General de la República atrajera el caso. El asesinato de Samir Flores es relevante, además, por su labor como comunicador social (Morelos Cruz, 2023).

Las comunidades han mantenido su resistencia al Proyecto Integral Morelos (PIM) mediante expresiones colectivas de dolor y protesta. Entre sus estrategias se encuentra la Carrera por la Vida, una actividad deportiva realizada en el marco de la conmemoración del asesinato de Samir. La meta de llegada de la carrera es en las instalaciones de la radio comunitaria de Amilcingo, el espacio desde donde compartía información con la comunidad (*El Sol de Cuautla*, 2023a). Además, se reconstruyó la escuela que había sufrido graves daños en el terremoto de 2017, la cual originalmente se llamaba Emiliano Zapata, pero, tras su rehabilitación, la comunidad decidió renombrarla Samir Flores, como un símbolo de la renovación de su resistencia comunitaria (*El Sol de Cuautla*, 2023b).

En octubre de 2022, el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua (FPDTA) publicó un comunicado en el que se recuperaban las investigaciones del colectivo La Guacamaya, que revelaban documentos oficiales de la Secretaría de Defensa Nacional. Estos documentos evidenciaban vínculos entre cárteles del narcotráfico y autoridades del gobierno de Morelos, incluyendo al gobernador Cuauhtémoc Blanco, al fiscal encargado de la investigación de Samir Flores, Uriel Carmona, y al presidente municipal de Amilcingo, Valentín Lavín. A partir de estos hallazgos, integrantes del FPDTA han sostenido en su discurso que el asesinato de Samir Flores fue orquestado por un narcoestado (Desinformémonos.org, 2022).

Amenazas y respuestas por la vía judicial

El Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua (FPDTA) ha denunciado en múltiples ocasiones que la consulta realizada en 2019 fue una simulación que no garantizó una verdadera participación. En este sentido, el litigio estratégico ha sido empleado como mecanismo de resistencia. Ocho comunidades de Morelos, Puebla y Tlaxcala interpusieron dos solicitudes de amparo contra la consulta, pues no cumplía con los principios establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre consultas a comunidades indígenas.

En Puebla, el poder judicial rechazó las demandas bajo el argumento de que la consulta había sido convocada por el presidente de la República con un fundamento moral. Las comunidades apelaron ante tribunales colegiados y,

como resultado, el primer y segundo tribunal determinaron que los amparos 199/2019 y 209/2019 debían ser aceptados. Entre las razones, destacaron que “la consulta abrió la puerta a la continuación del proyecto, sin garantizar la participación efectiva de los pueblos en las medidas administrativas que puedan impactar su entorno o hábitat” (López, 2019).

A pesar de estas acciones legales, en septiembre de 2020, el gobierno federal declaró en la conferencia de prensa matutina que todos los obstáculos jurídicos en torno al Proyecto Integral Morelos (PIM) se habían solucionado. Sin embargo, esta afirmación fue inexacta, ya que en ese momento sólo dos de los diecisiete amparos vigentes habían sido resueltos (Flores, 2021: 44).

En 2024, diez amparos seguían vigentes, entre ellos el promovido por el ejido de Amilcingo, que mantiene detenido el gasoducto por afectar los derechos agrarios de la comunidad. Los otros nueve fueron interpuestos en calidad de comunidades indígenas, pero no han generado efectos significativos. Esto revela la limitada fuerza jurídico-política de las comunidades indígenas como sujetos colectivos de derecho en la construcción de la nación mexicana, en contraste con el peso legal de los ejidos.

Las comunidades indígenas en resistencia enfrentan una desventaja estructural, ya que los comisarios ejidales —en su mayoría hombres— han negociado en reiteradas ocasiones a sus espaldas tanto con empresas como con Asurco, lo cual muestra que no existe un mecanismo efectivo de representación que impida alianzas no consultadas con la mayoría (Flores, 2021).

Finalmente, la rejudicialización ha sido una estrategia del Estado para deslegitimar la resistencia comunitaria frente al Proyecto Integral Morelos (PIM). Dos casos paradigmáticos ilustran esta estrategia: el de Miguel López Vega y Alejandro Torres Xocolatl, comunicadores comunitarios, defensores ambientales y miembros de los Guardianes del Río Metlapanapa y del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua (FPDTA).

Miguel López Vega fue detenido en enero de 2020, acusado de oposición a la ejecución de una obra pública, ataques a las vías generales de comunicación y afectaciones a la seguridad en los medios de transporte. La detención ocurrió en octubre de 2019 tras su participación en una manifestación colectiva en contra del entubamiento de aguas industriales del Parque Ciudad Textil Huejotzingo, que desembocarán en el río Metlapanapa. Días después, se le otorgó libertad condicional y se retiraron dos de los tres cargos por falta de pruebas. Sin embargo, en marzo de 2023, el Tribunal Superior de Justicia de

Puebla lo citó a una nueva audiencia tras una apelación de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del estado, la cual argumentó no haber sido notificada de la liberación de López Vega (Gómez, 2023).

Como asegura la periodista Magdalena Gómez, existe un “uso discrecional y arbitrario de figuras jurídicas para individualizar procesos penales, en el caso de conflictos y movilizaciones producto de decisiones comunitarias. Lo que resulta incompatible con el conjunto de derechos humanos y en especial con los colectivos, relativos a pueblos indígenas” (Gómez, 2023).

La presión social[3] ejercida en los medios de comunicación, redes sociales y espacios judiciales estatales, como la Casa de la Justicia de Puebla,[4] contribuyó a que la Comisión de Agua retirara los cargos y otorgara el “perdón” (sic) al activista (*La Jornada de Oriente*, 2023a).

Por otro lado, el activista Alejandro Torres Xocolatl enfrenta una situación similar, acusado de los mismos delitos. A finales de junio de 2023, fue detenido y liberado el mismo día por policías ministeriales de Puebla[5] en un claro acto de intimidación (Hernández, 2023). En una de sus conferencias matutinas, como estrategia política para mitigar la tensa relación con las comunidades del FPDTA, López Obrador solicitó la absolucón total de estos dos líderes ambientales. Sin embargo, dicha solicitud no tuvo efectos legales, ya que estas decisiones corresponden a otro poder público (*La Jornada de Oriente*, 2023b).

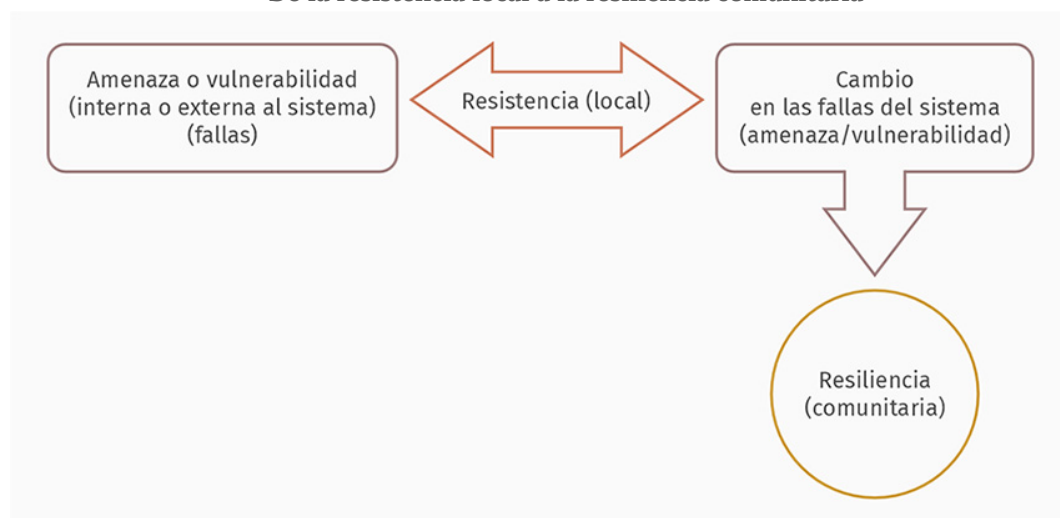
Estos dos casos se suman a la persecución judicial y policial constante que enfrenta el abogado Juan Carlos Flores, quien representa legalmente al Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua, Morelos, Puebla, Tlaxcala (FPDTA). Cuando se le pregunta quién está detrás de los intentos reiterados por asesinarlo, responde:

Son tres grandes monstruos: el Estado, el crimen organizado y las empresas. Contra esos tres monstruos luchamos los más pequeños. Los pueblos luchamos con medios de comunicación, con radios comunitarias, con papeles, con juicios, con asambleas, con marchas, con comités. Platicando de persona en persona, cuidando la tierra, sembrando, haciendo agradable la vida en nuestros pueblos, haciendo fiesta. Así luchamos nosotros porque no tenemos armas ni las queremos tener (Santos Cid, 2023).

A MANERA DE CONCLUSIÓN. ¿ES POSIBLE SALIR DE LA TRAMPA? RESISTENCIA LOCAL Y RESILIENCIA COMUNITARIA

En este capítulo nos interesó nutrir la reflexión sobre resiliencia democrática desde experiencias locales en realidades que están atrapadas en una conjugación política, económica e institucional perversa. La resistencia por la vía administrativa, social y jurídica, a la vez que evidencia las fallas del Estado y el régimen, puede ser un medio para incidir en dichas fallas, lo que implica echar a andar lo que aquí proponemos como resiliencia comunitaria (ver esquema 2).

Esquema 2
De la resistencia local a la resiliencia comunitaria



Fuente: elaboración propia.

Hablar de resiliencia comunitaria significa que la resistencia local frente a amenazas internas o externas —como fallas en el sistema y el régimen— se traduzca en transformaciones que las remedien. El Proyecto Integral Morelos (PIM) representa la trampa en la que gobierno y ciudadanía, sistema y régimen, están atrapados. Su implementación conlleva la violación de derechos y garantías ciudadanas, locales y comunitarias. Por ello, la población se organiza y resiste, se opone a la falta de transparencia e información, a la exclusión en la toma de decisiones y a la corrupción que obstaculiza el acceso a la justicia.

El caso analizado demuestra que en países con democracias no consolidadas, como México, las amenazas a la democracia surgen de una vulnerabilidad institucional donde persisten una democracia defectuosa, un Estado disfuncional, un desarrollo humano desigual y un bajo crecimiento económico. Esto impide consolidar el régimen y expandirlo para que el Estado

refuerce su capacidad de garantizar justicia y promover un desarrollo social, político y económico amplio e incluyente. La vulnerabilidad institucional se convierte en una amenaza interna tanto para la ciudadanía en general como para comunidades locales en particular, quienes ven afectados sus derechos a la información, participación y justicia en los procesos de decisión pública. Frente a estas violaciones —que incluso pueden poner en riesgo la vida de las personas—, la población resiste mediante diversas estrategias: en el ámbito administrativo, solicitudes de acceso a la información; en el social, asambleas y protestas; y en el jurídico, amparos. A través de estas acciones, se impulsa la resiliencia comunitaria y, en algunos casos, se generan cambios en la lógica institucional.

Este análisis nos permite repensar la resiliencia política desde lo local y en contextos de democracia defectuosa. Para diferenciarla de la resiliencia democrática —la cual se produce en escenarios de democracia plena— la denominamos resiliencia comunitaria. Según la literatura revisada (Burnell y Calvert, 1999; Lieberman *et al.*, 2022; Lozano *et al.*, 2021; Merkel y Lührmann, 2021), la resiliencia democrática se refiere a la capacidad de un sistema político para enfrentar desafíos, tensiones, agresiones y ataques (internos y externos, implícitos y explícitos) que dificultan el funcionamiento democrático, reflejado en la rendición de cuentas electoral, la representación, el control del poder excesivo o concentrado y la toma de decisiones colectiva. Ante estas amenazas, el sistema busca mantener su estabilidad, recuperarse tras momentos críticos, adaptarse a nuevas circunstancias o incluso transformarse (Holloway y Manwaring, 2023).

La resiliencia implica considerar tanto la capacidad del sistema como su vulnerabilidad (Maldonado y González, 2013). La capacidad permite resistir contingencias externas —amenazas, crisis y riesgos—, mientras que la vulnerabilidad está determinada por sus características internas —contradicciones, defectos de conformación y funcionamiento—. En este análisis planteamos que el sistema político mexicano, al igual que el de otros países latinoamericanos, está atorado en una trampa institucional caracterizada por democracias defectuosas, Estados con capacidad baja o media, desarrollo humano desigual y bajo crecimiento económico. Esto se debe a que México y América Latina América Latina “se han democratizado antes de construir Estados capaces”. El reto para los países latinoamericanos es avanzar en la consolidación de democracias de alta capacidad combinadas con Estados

capaces de garantizar igualdad y libertad en el ejercicio de derechos, así como paz, justicia y bienestar social.

Si observamos la historia de países como México, encontramos ejemplos en los que la implementación de programas, políticas y, más recientemente, megaproyectos destinados a promover el desarrollo, nacional, regional y local (Luna-Nemecio, 2023; El Mekaoui *et al.*, 2020) no han alcanzado sus objetivos. Varios de estos programas gubernamentales y de las iniciativas público-privadas han fracasado en la generación de bienestar local, en parte debido a la falta de una visión comunitaria. Esto se debe a que han excluido las necesidades e intereses de las poblaciones en las que se implementan; en otras palabras, se debe a un diseño —externo y excluyente— que omite un principio democrático fundamental: la participación ciudadana. La implementación de estas iniciativas de desarrollo ilustra una trampa institucional que, en el caso analizado, se traduce en violaciones a derechos fundamentales, como el acceso a la información, la participación plena e incluyente y el acceso a la justicia. Este caso demuestra cómo el mal funcionamiento del Estado limita los mecanismos que podrían fortalecer la calidad democrática; incluso, en algunos casos, activa procesos que la obstaculizan o amenazan. Al mismo tiempo, los problemas dentro del sistema democrático bloquean el desarrollo de mecanismos clave que podrían fortalecer la capacidad estatal.

En este capítulo, consideramos que la resiliencia “puede cambiar la comprensión o las expectativas colectivas de la democracia, o exponer conflictos sobre posibles direcciones futuras de adaptación o transformación” (Holloway y Manwaring, 2023: 74). Uno de los elementos centrales de la resiliencia es el cambio. Argumentamos que la resistencia ante el Proyecto Integral Morelos (PIM) puede generar transformaciones en la toma de decisiones públicas, en la articulación de actores y en las reglas del juego, influyendo en el régimen y en el sistema político tanto a nivel local como estatal y nacional. Esto se debe a que la imposición de megaproyectos energéticos responde a una racionalidad gubernamental que trasciende los límites locales e incluso nacionales, lo que a su vez produce estrategias de resistencia y resiliencia comunitaria en diferentes puntos del país. Así, las experiencias jurídicas, administrativas y sociales adquiridas por las comunidades de Morelos, Puebla y Tlaxcala pueden ser aprovechadas en otros procesos comunitarios y, al mismo tiempo, nutrirse de ellos.

Si bien las organizaciones que se oponen a este megaproyecto no buscan ampliar la democracia ni frenar los embates antidemocráticos, su defensa de derechos contribuye de manera indirecta a evitar su retroceso y, en el mejor de los casos, a generar avances que permitan superar la trampa institucional en la que se encuentra. La salida de esta trampa —que afecta a México y a otros países latinoamericanos— sigue siendo una tarea pendiente. Movilizaciones como la que enfrenta la implementación del Proyecto Integral Morelos (PIM) representan una vía de resiliencia en democracias defectuosas como la mexicana. Aunque la resistencia al PIM ha logrado pocos cambios, ha permitido evidenciar numerosas acciones antidemocráticas. Hacer visibles estas prácticas constituye un primer paso para transformar la resistencia local en resiliencia comunitaria y avanzar en la superación de la trampa institucional.

REFERENCIAS

- Alba Vega, Carlos (2020). “Los empresarios mexicanos durante el gobierno de Peña Nieto”. *Foro Internacional* 60 (2): 537-627.
- Anaya López, Julio (2014). *Otra violencia: el “desarrollo” y el “progreso” contra la población. El caso de Huesca, Morelos, México*. Tesis de licenciatura en Antropología Social. Ciudad de México: Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- Arellano, David; José Sánchez; y Bartolo Retana (2014). “¿Uno o varios tipos de gobernanza? más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 1 (2): 117-137.
- Bermeo, Nancy (2016). “On Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.
- Burnell, Peter, y Peter Calvert (1999). “The resilience of democracy. An introduction”. *Democratization* 6 (1):1-32.
- Campos, Ana, y Normanda Araujo (2019). “Community Resilience: A Case Study of a Community of Fortaleza”. *Trends in Psychology* 27 (3): 779-793.
- Domínguez Ríos (2007). “Dios y los campesinos derrotarán al gasoducto y al PPP, dicen labriegos” [en línea]. *La Jornada de Oriente*, 30 de abril. Disponible en

<<https://www.lajornadadeoriente.com.mx/2007/04/30/puebla/pue411.php>
> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Desinformémonos.org (2022). “Fue el narcoestado el que asesinó a Samir’:
FPDTA tras filtraciones de Sedena” [en línea]. Disponible en
<<https://desinformemonos.org/fue-el-narcoestado-el-que-asesino-a-samir-fpdta-tras-filtraciones-de-sedena/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Economist Intelligence Unit-EIU (EIU) (2021). “Democracy Index 2021: The China
Challenge” [en línea]. Disponible en
<<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>> (consulta:
junio de 2023).

El-Mekaoui, Amina; Rasikh Tariq; Othón Baños Ramírez; y Paul Méndez-
Monroy (2020). “Sustainability, sociocultural challenges, and new power of
capitalism for renewable energy megaprojects in an indigenous Mayan
Community of Mexico”. *Sustainability*, 12(18): 1-23.

El Sol de Cuautla (2023a). “Niños y deportistas corren por Samir Flores en
Amilcingo” [en línea], 19 de febrero. Disponible en
<<https://www.elsoldecuautla.com.mx/local/ninos-y-deportistas-corren-por-samir-flores-en-amilcingo-9643545.html>> (consulta: 11 de diciembre
de 2024).

El Sol de Cuautla (2023b). “En Amilcingo rescatan la primaria Samir Flores” [en
línea], 9 de junio. Disponible en
<<https://www.elsoldecuautla.com.mx/local/en-amilcingo-rescatan-la-primaria-samir-flores-10197392.html>> (consulta: 11 de diciembre de
2024).

Expok (2019). “Falla AMLO en 8 de 9 promesas ambientales” [en línea], 29 de
junio. Disponible en <<https://www.expoknews.com/falla-amlo-en-8-de-9-promesas-ambientales/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Federación Internacional por los Derechos Humanos (2023). “México: Riesgo de
detención y criminalización del defensor indígena náhuatl Miguel López
Vega” [en línea], 28 de marzo. Disponible en
<<https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/mexico-riesgo-de-detencion-y-criminalizacion-del-defensor-indigena>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

- Flores, Juan Carlos (2021). *El desarrollo... del despojo. En el Proyecto Integral Morelos PIM*. Ciudad de México: Centro de Estudios para el Campo Mexicano.
- Gobierno de México (2019). *Presentación. Proyecto Integral Morelos (PIM)*, 8 de febrero, p. 7.
- Gómez, Magdalena (2023). “Justicia que no lo es: entre el individuo y el pueblo” [en línea]. *La Jornada*, 28 de marzo. Disponible en <<https://jornada.com.mx/2023/03/28/opinion/016a2pol>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- González, Lilian (2020). *Proyecto Integral Morelos: sus impactos sociales y la demanda de justicia hídrica de los ejidatarios del municipio de Ayala, Morelos*. Cuernavaca: Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Estudios Regionales.
- Hablanlospueblos.org (2020). *Un acueducto contra los campos de Ayala* [en línea]. Disponible en <<https://hablanlospueblos.org/PIM/un-acueducto-contra-los-campos/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Hernández, Gabriela (2023). “Detienen y liberan a defensor del río Metlapanapa en Puebla” [en línea]. *Proceso*, 30 de junio. Disponible en <<https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2023/6/30/detienen-liberan-defensor-del-rio-metlapanapa-en-puebla-309870.html>> (consultado: 11 de diciembre de 2024).
- Hernández, Gerardo, y Carlos Alfonso Romero-Arias (2019). “La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México. URVIO”. *Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad* (25): 87-106.
- Hernández, Gabriela, y Arturo Rodríguez (2014). “Detienen en Puebla a dos opositores al gasoducto Morelos” [en línea]. *Revista Proceso*. Disponible en <<https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2014/4/7/detienen-en-puebla-dos-opositores-al-gasoducto-morelos-131143.html>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Holloway, Josh, y Rob Manwaring (2022). “How well does ‘resilience’ apply to democracy? A systematic review”. *Contemporary Politics* 29:168-92.
- La Izquierda Diario* (2019) “Anuncia AMLO resultados de consulta: termoeléctrica y Proyecto Integral Morelos van” [en línea]. Disponible en <<https://www.laizquierdadiario.mx/Anuncia-AMLO-resultados-de->

- [consulta-termoelectrica-y-el-Proyecto-Integral-Morelos-van](#)> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- La Jornada* (2023). “Exigen justicia para Samir Flores; piden destituir a Uriel Carmona” [en línea], 20 de febrero. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/02/20/estados/exigen-justicia-para-samir-flores-piden-destituir-a-Uriel-carmona/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- La Jornada* (2012). “Antimotines sacan de la Alcaldía de Jantetelco a opositores a gasoducto” [en línea], 05 de diciembre. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2012/12/05/estados/033n1est>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- La Jornada de Oriente* (2023a). “Comisión de Agua de Puebla retira cargos en contra de activista” [en línea], 30 de marzo. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2023/03/30/estados/029n1est>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- La Jornada de Oriente* (2023b). “A pesar de AMLO y Salomón, FGE persiste en criminalizar a Miguel López: ONG” [en línea], 24 de abril. Disponible en <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/miguel-lopez-vega-sigue-enfrentando-cargos-en-el-estado-de-guerrero/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Latinobarómetro (2018). *Informe 2018* [en línea]. Disponible en www.latinobarometro.org> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Latinobarómetro (2021). *Informe 2021. Adiós a Macondo* [en línea]. Disponible en www.latinobarometro.org> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Lieberman, Robert; Suzanne Mettler; y Kenneth Roberts (2022). “How democracies endure: The challenges of polarization and sources of resilience”. En *Democratic resilience: Can the United States Withstand Rising polarization?*, editado por Robert. C. Lieberman, Suzanne Mettler y Kenneth M. Roberts, 3-34. Cambridge: Cambridge University Press.
- Llavén-Anzures, Yadira (2014) “Con armas largas, agentes desmantelan radios comunitarias de Zacatepec y Tlaxcalancingo” [en línea]. *La Jornada de Oriente*, 5 de agosto. Disponible en <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/saquean-agentes-federales-las-radios-comunitarias-de-zacatepec-y-tlaxcalancingo/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

- López, Eugenia (2019). “Consulta de AMLO sobre Proyecto Integral Morelos incumplió con el Convenio 169 de la OIT” [en línea]. *Avispa Midia*, 17 de mayo. Disponible en <<https://avispa.org/consulta-de-amlo-sobre-proyecto-integral-morelos-incumplio-con-el-convenio-169-de-la-oit/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Lozano, Maritza; Michael Atkinson; y Haizhen Mou (2021). “Democratic accountability in times of crisis: Executive power, fiscal policy and COVID-19”. *Government & Opposition* 58 (1): 39-60.
- Luna-Nemecio, Josemanuel (2023). *El Proyecto Integral Morelos. Devastación ecológica y conflictos socioambientales por la defensa del agua*. Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro/K-Research.
- Maldonado, Ana Lucía, y Edgar González (2013). “Community resilience and climate change: The case of three mexican locations”. *International Journal of Humanities and Social Science* 3: 34-41.
- Mazzuca, Sebastián, y Gerardo Munck (2020). *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America (Elements in Politics and Society in Latin America)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merkel, Wolfgang, y Anna Lührmann (2021). “Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges”. *Democratization* 28 (5): 869-884.
- Merkel, Wolfgang, y Auriel Croissant (2001). “La democracia defectuosa como régimen político: instituciones formales e informales”. En *Construcción de Europa, democracia y globalización*, coordinado por Ramón Máiz Suárez, 119-150. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- Morelos Cruz, Rubicela, e Irene Sánchez (2014). “Arrestan a 6 campesinos de Morelos, opositores a gasoducto” [en línea]. *La Jornada*, 14 de abril. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/2014/04/14/estados/035n1est>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Morelos Cruz, Rubicela (2023). “La FGR atrae indagatoria por el homicidio de Samir Flores”. *La Jornada*, 19 de agosto [en línea]. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/2023/08/19/estados/025n1est>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Olvera, Alberto (2021). “De la elección plebiscitaria al populismo nostálgico. López Obrador y la ‘Cuarta Transformación’”. En *América Latina en la*

encrucijada: coyunturas cíclicas y cambios políticos en la segunda mitad de la década del siglo XXI, editado por Yuseke Murakami y Enrique Peruzzotti, 315-347. Xalapa: Universidad Veracruzana.

Otro Ángulo (2015). “Enedina Rosas Vélez, defensora de la tierra y de la voluntad comunal” [en línea], 26 de marzo. Disponible en <<https://www.otroangulo.info/activistas/enedina-rosas-velez-la-defensa-de-la-tierra/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD) (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. [en línea]. Disponible en <<https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Red TDT (2022). “ONU visita plantón de ASURCO por agresiones y asesinato a opositores del PIM”, 24 de febrero [en línea]. Disponible en <<https://redtdt.org.mx/archivos/17168>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Regeneración (2017). “Encarceló Moreno Valle a 366 por ser contrincantes políticos” [en línea], 10 de julio. Disponible en <<https://regeneracion.mx/encarcelo-moreno-valle-a-366-por-ser-contrincantes-politicos/>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Santos Cid, Alejandro (2023). “Vivir amenazado de muerte por defender el agua y la tierra” [en línea]. *El País*, 22 de enero. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2023-01-22/vivir-amenazado-de-muerte-por-defender-el-agua-y-la-tierra.html>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Sasso, Jimena (2017). *La productividad sociopolítica y territorial del conflicto por el Proyecto Integral Morelos. El caso de Huexca, Morelos*. Tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Secretaría de Gobernación (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” [en línea]. *Diario Oficial*, 22 de noviembre. Disponible en

<https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021#gsc.tab=0> (consulta: 11 de diciembre de 2024).

Segob-CGPC-Cenapred (2011). *Nota técnica sobre la posible influencia de la zona de impacto del volcán Popocatepetl con el trazo del ducto de transporte de gas natural Morelos que se construirá en los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala*. Ciudad de México: Segob/Cenapred.

Silva, Diana, y Oscar Pineda (2021). *La participación de Bonatti en el PIM y sus impactos sociales, ambientales y en DDHH*. Ciudad de México: Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)/reCommon

Vélez, Irene, y Guillermo Ruiz (2015). “Extractivismo neoliberal minero y conflictos socio-ambientales en Perú y Colombia”. *Ambiente y Sostenibilidad. Revista del Doctorado Interinstitucional en Ciencias Ambientales* (5): 3-15.

Zárate Toledo, Ezequiel; Rodrigo Patiño; y Julia Fraga (2019). “Justice, Social Exclusion and Indigenous Opposition: A Case Study of Wind Energy Development on the Isthmus of Tehuantepec, Mexico”. *Energy Research and Social Science* 54: 1-11.

[Notas]

- [1] El Mando Único de Morelos, iniciado en 2012 como promesa de campaña de Graco Ramírez para el gobierno estatal, consiste en la unificación de todas las policías municipales de Morelos como estrategia de seguridad. En 2019, el entonces gobernador Cuauhtémoc Blanco modificó el nombre como Mando Único Coordinado.
- [2] La Guardia Nacional (GN) es una institución creada en 2019 para realizar funciones de seguridad nacional y es administrada por la Secretaría de Defensa Nacional. Según la información oficial del gobierno, su objetivo es “realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios” (Gobierno de México, página oficial). Su creación ha sido interpretada como una estrategia para pacificar el país mediante la militarización de la seguridad pública, lo que implica riesgos importantes como un posible aumento de las vulneraciones a los derechos humanos, la discrecionalidad en la toma de decisiones, el aumento de muertes en enfrentamientos debido a la letalidad de los militares que conforman la GN (Hernández y Romero-Arias, 2019).
- [3] En un comunicado dirigido al poder judicial y a los tres niveles de gobierno, 630 académicos y académicas, investigadoras e investigadores de varios países en América y Europa, afiliados a diferentes centros universitarios, colectivos, organizaciones sociales y de derechos humanos, exigieron cesar la persecución judicial en contra del defensor del agua y el territorio Miguel López Vega (Federación Internacional por los Derechos Humanos, 2023).
- [4] El FPDTA llama a este lugar “Casa de la Injusticia”, como puede observarse en las convocatorias que realizan por medio de Facebook.
- [5] La Policía Ministerial es el cuerpo policial estatal del Ministerio Público que se encarga de ejecutar las medidas de aprehensión y de realizar algunos trabajos de investigación. Administrativamente, depende de la Fiscalía General del Estado.

La lucha por los derechos de las mujeres como motor de la resistencia democrática

María Inclán

Silvia Inclán

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

*I don't say women's rights – I say the constitutional principle of equal citizenship
stature of men and women.*

(Ruth Bader Ginsburg, ministra de la Suprema Corte de Estados Unidos de América, del 10 de agosto de 1993 al 8 de septiembre de 2020.)

Durante el sexenio 2018-2024, se escuchó decir en varias ocasiones que el movimiento feminista es uno de los principales motores sociales de la resiliencia democrática. No sólo por ser el movimiento social más grande que cuestiona a un gobierno cada vez más autoritario,^[1] como el lopezobradorista, sino porque defiende los derechos de más de la mitad de la población del país.^[2] Sin embargo, en este capítulo argumentamos que, hasta ahora, el movimiento ha contribuido más a la resistencia que a la resiliencia democrática.^[3] Los logros alcanzados, aún magros, han sido eliminados, limitados o siguen sin cumplirse, lo que impide considerarlos como mecanismos de resiliencia democrática. Como señala Monsiváis Carrillo en la Introducción de este volumen, la resiliencia democrática es “producto de la *resistencia* o las decisiones, acciones y estrategias cuyo propósito es defender los atributos de la democracia o algunos de sus prerequisites institucionales, normativos u organizacionales” (en este volumen). El movimiento feminista tiene el potencial para lograrlo.

El feminismo puede considerarse un motor de resistencia democrática, ya que representa el tercer relevo de movimientos sociales que han impulsado la transición democrática iniciada en la última década del siglo pasado. Primero, el movimiento indígena, que resurgió en los años noventa tras el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), influyó

indirectamente en la democratización electoral del país (Trejo, 2012; Inclán, 2021). Su principal logro fue el reconocimiento constitucional en 2001 de los derechos políticos de quienes integran las comunidades indígenas (Singer, 2021). Posteriormente, a inicios de la segunda década del siglo XXI, surgió el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, en respuesta a la violencia criminal derivada de la guerra contra el narcotráfico iniciada en 2009. Este movimiento no sólo exigió justicia para las víctimas, sino que también visibilizó las consecuencias de la violencia en materia de corrupción, impunidad y desigualdad en el acceso a la justicia (Trejo y Ley, 2022). Así, la movilización social ha transitado de la exigencia de inclusión política de las minorías étnicas a la demanda de justicia y dignidad para las víctimas de la violencia criminal, que afecta principalmente —pero no solamente— a los sectores históricamente desfavorecidos, hasta llegar a un movimiento que demanda la protección de los derechos de la mitad de la población: las mujeres.

El movimiento feminista también puede considerarse un motor de resistencia, ya que defender los derechos de las mujeres implica defender los derechos humanos de toda la población. La exigencia de justicia para las víctimas de feminicidio implica la demanda de justicia para todas las víctimas de violencia. Denunciar la falta de garantía del derecho a decidir sobre sus propios cuerpos exige, implícitamente, garantizar el derecho a decidir sobre los cuerpos de todas las personas. Asimismo, la búsqueda de igualdad en las condiciones laborales abarca la equidad salarial y el acceso a seguridad social sin discriminación por género, raza o credo. Además, incluir la perspectiva de género en la procuración de justicia involucra la protección de la integridad física y emocional de todas las víctimas, independientemente de su identidad de género o sexo. Reconocer los derechos de las mujeres como parte de los derechos humanos implica conceder que éstos son universales, irrenunciables e inalienables. Estos ejemplos ilustran el carácter incluyente y democratizador del movimiento feminista, que también representa una demanda más amplia por la protección, validez y vigencia de los derechos humanos. Lograr avances en estos aspectos podría permitir que el movimiento pase de ser un motor de resistencia democrática a un mecanismo de resiliencia capaz de frenar o limitar la erosión de los derechos de la ciudadanía sin discriminación (Monsiváis Carrillo, en esta obra).

En este contexto, el movimiento feminista observa con expectativa el cambio de gobierno. Mientras que la administración de Andrés Manuel López

Obrador (AMLO) consolidó su papel como motor de resistencia democrática frente a su creciente autoritarismo, aún no está claro si el nuevo gobierno tendrá la capacidad y voluntad política para atender sus demandas. El lopezobradorismo se opuso a los avances logrados en la protección de la niñez, al respaldo a las madres trabajadoras (Imco, 2022a) y a la defensa de las mujeres víctimas de violencia doméstica (*El País*, 2022). Al desafiar estos logros, López Obrador se enfrentó a un movimiento social que contribuyó a su victoria electoral en 2018. En el próximo sexenio, se determinará si la atención a estos derechos, y otros relacionados con la igualdad de género, se consolidará como un mecanismo de resiliencia que frene la erosión democrática o si el movimiento feminista deberá continuar resistiendo embates autoritarios y excluyentes.

La defensa de derechos humanos de primera, segunda y tercera generación de las mujeres abarca reclamos específicos característicos de los movimientos de protesta por la justicia social y contra las políticas de austeridad (Dofour *et al.*, 2016; Della Porta y Mattoni, 2014; Flesher Fominaya y Cox, 2013; Giugni y Grasso, 2015). Sus implicaciones políticas y socioeconómicas trascienden las meras compensaciones particulares. En el país, estas afectaciones sectoriales han surgido por arbitrariedades de un gobierno que, en aras de combatir la corrupción y promover la austeridad republicana, han vulnerado los derechos y prerrogativas de sectores específicos de la población —académicos, enfermos terminales, jueces y magistrados, personal médico, pilotos, madres trabajadoras, mujeres víctimas de violencia y periodistas—. En consecuencia, los movimientos de protesta de los últimos seis años han mantenido un enfoque sectorial, dificultando la generación de solidaridad en el conjunto de la sociedad. Sin embargo, el movimiento feminista constituye una excepción. Los agravios que enfrentan las mujeres atraviesan distintos sectores y la defensa de sus causas tiene repercusiones más amplias en la población que las concesiones directas para grupos específicos.

Estas tres ideas estructuran este capítulo y se desarrollan en las siguientes secciones. En primer lugar, se analiza el papel del movimiento feminista como motor de resistencia democrática ciudadana. Se argumenta que su carácter incluyente le permite defender los derechos de toda la población. En segundo lugar, se evalúan los orígenes de su fuerza y crecimiento actuales, considerando los desafíos que la actual administración representa para los logros previos del movimiento y que estos agravios provienen de quienes han sido reconocidos

como aliados políticos. Finalmente, se explora el potencial y las oportunidades del movimiento para convertirse en catalizador de la resiliencia democrática ciudadana.

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES COMO MARCO DE MOVILIZACIÓN INCLUYENTE

El movimiento feminista, como todo movimiento social —según lo describe a detalle Amneris Chaparro en este volumen—, engloba una variedad de demandas tan amplia que ha generado la necesidad de hablar de feminismos en plural. Las distintas perspectivas sobre estas demandas han ocasionado confrontaciones de opinión e incluso fracturas significativas entre organizaciones, colectivas y corrientes feministas (Cano, 1996; Bartra, 1999; Lamas, 1992; Macías, 2002; Palma López y Navarro Rivera, 2022; Sánchez Olvera, 2002). Esta diversidad de posturas respecto a las principales causas del movimiento, sus atribuciones y sus posibles soluciones, ha servido para que voces antifeministas lo acusen de ser excluyente e intolerante. Sin embargo, esta aparente división no es exclusiva del feminismo, sino que ocurre en todos los movimientos sociales. Algunos ejemplos claros en el país incluyen el movimiento por la autonomía indígena (Velasco, 2003) y las diferencias internas dentro del zapatismo en los años noventa (Rodríguez Araujo, 2005).

El feminismo no es homogéneo, sino que engloba una plétora de luchas por derechos sistemáticamente agraviados y violentados que requieren ser garantizados. En las marchas feministas destacan dos demandas: el derecho a una vida libre de violencia y el derecho a la justicia, así como el derecho a decidir sobre el propio cuerpo, visibilizados por las causas contra el feminicidio y a favor del derecho a decidir (Cano, 1996; Torres Falcón, 2020). Estas dos causas han unido a las colectivas feministas, pero existen muchas otras organizaciones que llevan muchos años luchando por el respeto y la garantía de otros derechos fundamentales. La paridad de género, la equidad salarial, las licencias por maternidad y lactancia, el acceso a la seguridad social, el reconocimiento de derechos laborales y la erradicación del acoso en todas sus modalidades son sólo algunos de los temas que conforman la agenda del movimiento (Sánchez Olvera, 2002).

Como se ha argumentado, la agenda feminista incluye la defensa de derechos de primera, segunda y tercera generación para las mujeres. Al ser un

movimiento social orientado a la protección de un sector poblacional específico, su lucha es congruente con la defensa de los derechos humanos en general. En ese sentido, la conquista de los derechos de las mujeres contribuye a la erradicación de la discriminación y al fortalecimiento de los derechos de toda la ciudadanía.

Algunos ejemplos ilustran esta idea. En primer lugar, incluir la perspectiva de género en las investigaciones de feminicidios mejoraría la calidad de cualquier investigación sobre homicidios, ya que los protocolos aplicados deberían incluirse en todas las carpetas. En segundo lugar, garantizar el derecho a decidir sobre el propio cuerpo no sólo protege los derechos reproductivos de las mujeres y los de género en la comunidad LGBTQ+, sino que también defiende el libre albedrío con el cual nacemos. Si a esto se añade el derecho a la salud pública, se asegura el acceso universal a los servicios médicos públicos en decisiones sobre el cuerpo. En tercer lugar, la lucha por la equidad salarial, la seguridad social y otros derechos y prerrogativas laborales de las mujeres también resguarda los derechos laborales la seguridad social de toda la clase trabajadora y de sus familias, sin discriminación por su composición. En cuarto lugar, el matrimonio igualitario y la adopción homoparental no son derechos exclusivos de las mujeres, sino que benefician a diversos sectores de la sociedad. En suma, al demandar la eliminación de la discriminación por género, también se combate cualquier otra forma de discriminación, ya sea por sexo, edad, origen étnico, raza, religión o condición física. Si en todos estos casos la garantía los derechos de las mujeres implica necesariamente la defensa de los derechos de todas las personas, es posible comprender que, aunque los eslóganes más visibles de las protestas feministas denuncian el patriarcado y la misoginia (Cerva Cerna, 2020; García González, 2021; Pfleger, 2021; Sau Sánchez, 1999), las reformas necesarias para garantizar estos derechos no excluyen ni limitan los derechos de ningún sector de la ciudadanía.

El resurgimiento del feminismo en el mundo durante las dos primeras décadas del siglo XXI (ver el capítulo de Chaparro en este volumen) tomó un segundo aire de visibilidad a partir del movimiento #MeToo, en 2017. Además de denunciar el acoso y la violencia sexual, la inminente elección de Donald Trump evidenció el fenómeno de la revictimización en los procesos judiciales y la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la defensa de los derechos de las mujeres. Tanto en Estados Unidos, donde surgió el movimiento

#MeToo (Global Fund for Women, 2024), como en México, donde resuena con las mareas morada (contra el feminicidio) y verde (en favor del derecho a decidir) —con influencia de Chile (Colectivo Registro Callejero, 2019) y Argentina (Amnistía Internacional, 2019)—, se ha resaltado la importancia de la perspectiva de género en sistemas judiciales y constitucionales que reconocen, como en Estados Unidos, la fuerza de los testimonios de las víctimas para establecer culpabilidades más allá de la duda razonable,[4] y en el caso mexicano, el derecho de todas las personas a decidir sobre la concepción.[5] En consecuencia, los movimientos feministas han exigido una defensa más profunda de los derechos de las mujeres mediante la inclusión sistemática de la perspectiva de género en la administración y procuración de justicia. Incorporar esta perspectiva fortalecerá la protección de los derechos de toda la población, sin distinción de género (UAM-Cuajimalpa, 2022). Sin embargo, en el caso mexicano aún se requieren reformas estructurales en el sistema judicial. No basta con exigir leyes secundarias que reconozcan los testimonios de las víctimas como verídicos ni con garantizar el derecho a decidir sobre el propio cuerpo solamente en términos reproductivos; también es imprescindible reconocer el derecho a definir la identidad personal. Además, es fundamental dotar a los procesos de denuncia, investigación, administración y procuración de justicia con los suficientes recursos materiales y humanos para proteger a las víctimas en cada etapa, respetar la dignidad de todas las personas e incorporar perspectivas de género y vulnerabilidad que permitan eliminar las desventajas sistémicas que enfrentan las víctimas.

Las demandas del movimiento pueden agruparse en dos problemáticas que afectan a toda la ciudadanía: inseguridad e impunidad. Las cifras más recientes muestran que sólo se denuncian menos del 10% de los delitos; de éstos, sólo 1.1% se resuelve (Tello, 2023). En el caso de los delitos contra mujeres, apenas 4 de cada 100 violaciones llegan a una resolución (Loret de Mola, 2023). La cifra negra —es decir, el porcentaje de delitos no denunciados— refleja la falta de acceso a la justicia y la desconfianza en el proceso. Las mismas autoridades desincentivan la denuncia, pues abonan al temor de la población ante posibles represalias por parte de delincuentes o instituciones, con lo que refuerzan la percepción de inutilidad de la denuncia. Por otro lado, las cifras de denuncia evidencian lo difícil que resulta el proceso. La falta de información sobre el seguimiento del caso, la corrupción y la escasez de personal suficiente y eficiente para llevar a cabo la investigación correspondiente obstaculizan este

proceso, lo que hace aún más tortuoso el trámite. Finalmente, si los casos llegan a una resolución, la ciudadanía enfrenta nuevos obstáculos: escasez de información clara, falta de acceso a asesoría legal eficaz, corrupción y deficiencias en infraestructura y personal.

Acercar los ministerios públicos a la ciudadanía es un primer paso. Facilitar el acceso a servicios en línea permitirá informar sobre los procedimientos de denuncia, investigación y resolución, lo cual agilizará los trámites. Como lo ha señalado Irene Tello (2023), los delitos no violentos podrían gestionarse completamente en línea y la comunicación electrónica posibilitaría mantener informadas a todas las partes involucradas sobre sus derechos y el avance del proceso.

El respaldo público a este tipo de reformas organizacionales fortalecería al movimiento por la defensa de los derechos de las mujeres como líder de la sociedad civil en la exigencia de cambios en el sistema de justicia. Promover causas relacionadas con la necesidad de contar con autoridades ministeriales eficaces, procesos transparentes y protocolos ineludibles de atención y seguimiento aseguraría el acceso efectivo a la justicia. Además, impulsar la demanda histórica por una fiscalía autónoma e independiente permitiría mantener estas exigencias fuera de la contienda electoral y de debates excluyentes, además de sumar el apoyo de sectores de la población más amplios que sus beneficiarias inmediatas.

Diversas organizaciones y colectivas feministas han respaldado iniciativas de reforma de justicia (Equis.org, 2021). Sin embargo, las consignas de las protestas feministas siguen centradas en demandas específicas y no han vinculado directamente su agenda con una reforma integral de procuración de justicia. Tanto el movimiento por la defensa de los derechos de las mujeres como el de reformas de justicia podrían beneficiarse si sumaran fuerzas e informaran a la ciudadanía sobre sus causas, derechos y procedimientos para que puedan defenderlos. Ejemplos como las propuestas de la organización Impunidad Cero en el sitio Denuncia.org (2023) ilustran esta posibilidad. Para las personas antifeministas (utilizamos la conceptualización de Chaparro en este volumen), resulta difícil o incómodo establecer la conexión entre las demandas feministas y la protección de sus derechos. Enmarcar estas causas dentro de la exigencia social por una procuración de justicia incluyente podría contribuir a desarticular el discurso antifeminista que las señala como excluyentes.

Así lo demostró la Red Mujeres en Plural al oponerse al llamado Plan B, el cual habría coartado significativamente el funcionamiento del Instituto Nacional Electoral (*Expansión*, 2023). Otro ejemplo es la colaboración entre organizaciones feministas y a favor de derechos de la mujer y legisladoras de todos los partidos para la aprobación de la iniciativa de Ley 3 de 3 Contra la Violencia, con la cual “ninguna persona agresora sexual, deudora de pensión alimenticia o que haya ejercido violencia familiar, podrá obtener un empleo o cargo en el servicio público o ser registrada” para contender por un cargo de elección popular (Central Electoral, 2023). Otros logros recientes del feminismo que impactan a toda la sociedad incluyen la Ley Olimpia contra la violencia digital (Orden jurídico, s.f.a), la Ley Ingrid, en la Ciudad de México, contra la difusión de imágenes de víctimas de agresión (Orden jurídico, s.f.b) y la Ley Malena, en Puebla, contra la violencia con sustancias corrosivas (Gaceta UNAM, 2023). Estos logros subrayan la necesidad de reformar los procesos de procuración de justicia, que también tienen implicaciones en la resiliencia democrática.

Definir marcos movilizadores más o menos específicos, ya sea para consignas de protesta o para la agenda política del movimiento, plantea siempre una disyuntiva de inclusión y exclusión en la priorización de objetivos, tácticas, estrategias, alianzas y sectores beneficiarios (Benford y Snow, 2000; McCarthy y Zald, 2002). Gamson (1990) sostiene que cuanto más específicas sean las demandas, más fácil es la consecución de los objetivos, aunque sea a costa de la inclusión de intereses. Asimismo, el uso de consignas y *hashtags* llamativos permiten mayor reconocimiento y resonancia de las campañas del movimiento (Portillo Sánchez y Beltrán Fuentes, 2020), pero pueden generar diversidad de opiniones. Tejer alianzas amplía la representación de intereses y la participación de nuevos actores, beneficiarios y simpatizantes, aunque puede implicar la moderación y la priorización de la agenda. Sin embargo, como muestran los trabajos de Lee Ann Banaszak (2010) sobre el movimiento de mujeres en Estados Unidos y los de Gisela Zarembeg y Debora Rezende de Almeida (2022) sobre el derecho a decidir en México y Brasil, tejer redes anidadas de aliadas dentro y fuera del gobierno —en diferentes niveles y en los tres poderes del Estado— ha permitido al movimiento avanzar en la agenda *pro-choice* y defenderla de amenazas regresivas.

En México, el feminismo se ha centrado en visibilizar las demandas urgentes de las mujeres ante el altísimo nivel de violencia que impera en el

país. Los feminicidios y la falta de justicia evidencian esta crisis (Álvarez Enríquez, 2020). No obstante, es difícil imaginar una adecuada impartición de justicia de género sin garantizar el derecho de acceso a la justicia, una profesionalización de las burocracias del sistema judicial y una fiscalía autónoma que elimine influencias políticas en su financiamiento y actuación contra agresores. Incluir la necesidad de una fiscalía autónoma en las arengas de las protestas podría diluir la atención a las prioridades del movimiento; sin embargo, para la ampliación de las alianzas y del apoyo al movimiento feminista —más allá de sus activistas, beneficiarias y simpatizantes (McCarthy y Zald, 2002)—, podría ser benéfico encausar la agenda en la lucha por un objetivo democrático más amplio, como la procuración de justicia autónoma, independiente y accesible para toda la ciudadanía.

LA LUCHA POR LOS DERECHOS DE LAS MUJERES COMO RESISTENCIA DEMOCRÁTICA FRENTE A UN EXALIADO POLÍTICO

La iniciativa ciudadana para garantizar la autonomía en la procuración de justicia se estancó en 2018 (Villalobos, 2018), cuando la Procuraduría General de la República se transformó en la Fiscalía General de la República sin que se reformara el artículo 102 constitucional (Fiscal que sirva, 2018). La aprobación de esta reforma representó una ruptura entre Andrés Manuel López Obrador y la sociedad civil que respaldó su campaña electoral. Posteriormente, otras decisiones gubernamentales afectaron diversos sectores, particularmente a las mujeres.

La desaparición del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral debilitó el financiamiento y funcionamiento de refugios, la búsqueda de personas desaparecidas y el apoyo a las víctimas de violencia (*La Jornada*, 2020). La eliminación del fondo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas representó otro golpe para la defensa de derechos humanos (*El Financiero*, 2020). Finalmente, la cancelación del Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras sin Seguridad Social y del Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo debilitó las prestaciones laborales y la seguridad social de las trabajadoras y sus familias (Verificado, 2021; Imco, 2022b).

Beneficiarias de estos programas, organizaciones de la sociedad civil y colectivas feministas han denunciado, protestado y litigado en contra de estos

actos. Sin embargo, además de las acciones conmemorativas del día de la mujer y el día de acción global por un aborto legal y seguro, las protestas contra la desaparición de estos programas han sido focalizadas y no han logrado movilizar a la sociedad o al feminismo en general, aunque cuenten con su apoyo. Los participantes en este tipo de manifestaciones focalizadas suelen ser beneficiarios directos de los programas, sus familiares y miembros de sus redes personales más cercanas. Es como si la protesta social, en el sexenio 2018-2024, estuviera atomizada. No se ha observado una participación solidaria generalizada; sin embargo, eso no significa que las organizaciones y colectivas no sigan trabajando en la articulación solidaria de las agendas entre activistas y aliadas políticas en los tres poderes del Estado, como lo han sugerido Zaremberg y Rezende de Almeida (2022) en el caso de la agenda *pro-choice*.

Algunas investigaciones y la experiencia de los movimientos sociales indican que lograr la solidaridad de la opinión pública y de la sociedad en general, más allá de quienes participan, se benefician, organizan y simpatizan con la causa, representa un desafío (McCarthy y Zald, 2002). Incluso el movimiento contra la violencia criminal ha enfrentado dificultades para generar simpatía y solidaridad (Schedler, 2015). Las protestas que han denunciado los efectos de estos programas no han podido movilizar a personas más allá de quienes han sido directamente afectadas. Los costos tradicionales de la acción colectiva han impuesto barreras a la participación masiva (Gamson, 1990; Olson, 1965; Granovetter, 1978).

El movimiento feminista ha sido una excepción. Cada año, las calles del centro de la Ciudad de México y de las principales capitales del país se llenan de las mareas morada y verde, en marzo y septiembre, respectivamente. La participación de las mujeres en México ha alcanzado cifras comparables con otros movimientos emblemáticos recientes, como #YoSoy132, Ayotzinapa y la marea rosa en defensa del Instituto Nacional Electoral.

Diversos factores explican esta movilización masiva. En primer lugar, la tradición de lucha del movimiento feminista en el país. En segundo lugar, la reactivación del feminismo a nivel global. Además, muchas de las personas afectadas por la desaparición de los programas antes mencionados son mujeres —familiares de víctimas de feminicidio y otras formas de violencia, así como madres trabajadoras con hijas e hijos en edad preescolar y escolar—. Por último, pero no menos importante, el aumento de feminicidios y las respuestas

represivas o de invisibilización de las actuales administraciones federales y locales han influido en la reactivación del movimiento.

En 2018, la llegada de Morena a la esfera política en los tres niveles de gobierno y poderes del Estado generó esperanza en el movimiento feminista. Organizaciones y colectivas feministas contribuyeron a legitimar la campaña electoral del partido, convencidas de que las alianzas políticas establecidas con esta “nueva” élite darían lugar a la institucionalización de la agenda feminista que habían articulado durante años. En términos de protesta, las colectivas creyeron contar con aliados en el poder que no recurrirían a la represión en su contra, incluso en manifestaciones más confrontativas. Esta confianza se fortaleció cuando Claudia Scheinbaum, al asumir el cargo de jefa de gobierno de la Ciudad de México, el 1 de diciembre de 2018, decretó la eliminación de los grupos de granaderos como un compromiso moral y una respuesta a las demandas del movimiento estudiantil de 1968 (*Forbes*, 2018).

En este contexto, y tras la denuncia de abuso sexual contra una menor perpetrada por policías de la alcaldía de Azcapotzalco en agosto de 2019, el nivel de confrontación aumentó en las manifestaciones feministas. El *hashtag* #NoMeCuidanMeViolan se convirtió en la consigna movilizadora de las protestas contra la policía capitalina. Durante las movilizaciones, se intervinieron oficinas de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, una agencia del Ministerio Público, estaciones de Metrobús y monumentos (*Expansión*, 2019c).

Kathleen Bruhn (2008) demostró que los movimientos populares simpatizantes con la izquierda en la Ciudad de México han aprovechado la afinidad con autoridades locales para incrementar la movilización, especialmente en los primeros años de gobierno. Bajo la lógica de que la protesta contra aliados en el poder genera mayor presión para la incorporación de sus demandas en la agenda de gobierno, las activistas feministas pudieron haber confiado en que ocurriría lo mismo con sus protestas y sus demandas. Sin embargo, tanto autoridades locales como nacionales reprimieron y descalificaron las protestas del movimiento (Chaparro, en este volumen; *Expansión*, 2019a).

A pesar de los intentos del gobierno y algunas voces en las redes sociales de deslegitimar las tácticas de protesta feminista al calificarlas de violentas y radicales (Cerva Cerna, 2020) —sobre todo por la intervención en monumentos, oficinas y mobiliario urbano (*Expansión*, 2019b)—, con el tiempo, la opinión

pública se inclinó a favor de sus demandas (*Gatopardo*, 2023), lo que llevó a las autoridades a retractarse de sus acusaciones (*Forbes*, 2019). Desde entonces, el movimiento feminista, junto con el EZLN, se ha consolidado como uno de los principales opositores que los gobiernos morenistas no han logrado desacreditar. López Obrador ha evitado cuestionar la causa zapatista por temor a perder el respaldo de sus redes de solidaridad (Inclán, 2020), y aunque ha intentado calificar las demandas y estrategias feministas como conservadoras y neoliberales, cada año queda de manifiesto que el feminismo en México sigue creciendo.[6] Si bien la agenda feminista de la Cuarta Transformación ha quedado relegada y las oportunidades políticas esperadas para el movimiento en el sexenio 2018-2024 se han cerrado, en el siguiente periodo presidencial será posible evaluar los resultados de la creación de la nueva Secretaría de la Mujer.

En este contexto político, sin embargo, surgen nuevas oportunidades para impulsar reformas pendientes de las causas feministas en materia laboral, civil y política que unifican a grupos de mujeres en todos los partidos políticos. Las diversas corrientes y colectivas feministas han aprovechado alianzas políticas que han ofrecido oportunidades particulares a ciertas causas a través de las vías legislativa y judicial (Zaremborg y Rezende de Almeida, 2022).

El movimiento feminista podría aprovechar estas mismas redes para fortalecer una narrativa en favor de reformas en seguridad, combate a la impunidad y procuración de justicia, además de políticas públicas que protejan sus causas: atajar el feminicidio y la violencia de género e incorporar la perspectiva de género en investigaciones y decisiones judiciales. Por ejemplo, retomar la necesidad de una fiscalía autónoma con enfoque feminista podría posicionar al movimiento como actor clave en la negociación de una reforma de justicia. Tras el desaire público de sus aliados políticos, sus redes de solidaridad dentro del poder legislativo y el sistema judicial, sumadas al apoyo masivo que ha logrado en el país, podrían permitir a las colectivas feministas convertirse en protagonistas de reformas de justicia incluyentes. Así, tendrían la oportunidad de confrontar a sus aliados políticos y demostrar el crecimiento y consolidación del movimiento.

El feminismo debe incorporar en su discurso la necesidad de reformas en el sistema justicia desde dos argumentos. En primer lugar, las diversas colectivas cuentan con el respaldo de la mitad de la población. La lucha por el aborto legal y seguro, junto con el combate al feminicidio, ha amalgamado distintas

corrientes, organizaciones y colectivas. El apoyo masivo a estas causas se refleja cada año en las manifestaciones feministas, cuya participación es equiparable a la de otros movimientos sociales. Las imágenes de las mareas morada y verde en la prensa lo demuestran. En segundo lugar, apoyar e incluso liderar una reforma en la procuración de justicia permitiría al feminismo construir alianzas políticas más amplias, trascender sus redes solidarias históricas y establecer vínculos con todos los partidos políticos para impulsar otras demandas del movimiento (Zaremborg y Rezende de Almeida, 2022). Siguiendo el planteamiento de Przeworski (1991), representar causas incluyentes frente a un exaliado político les permitiría fortalecer la legitimidad de las colectivas feministas y asumir el papel de liberadoras dentro de un proceso de profundización democrática.

EL FEMINISMO COMO RESILIENTE DEMOCRÁTICO CONTRA LA AMENAZA AUTORITARIA DE MORENA

En los últimos meses, la Presidencia de la República y el partido gobernante han intensificado acciones con tendencias autocratizantes. Las amenazas contra el Instituto Nacional Electoral (INE) (Central Electoral, 2022) y la Suprema Corte de Justicia (SCJ) (Cruz Ángulo, 2023), así como las violaciones al proceso legislativo por parte de Morena y la coalición Juntos Haremos Historia —que suma al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT)—, que persiste para aprobar iniciativas de ley (*Reforma*, 2023), evidencian un respeto decreciente hacia las instituciones por parte de la élite gobernante. Lejos de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia, López Obrador y Morena han limitado la autonomía del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) y han dotado de mayor poder económico y político a las fuerzas armadas, además de incrementar su papel en la provisión de seguridad pública (Weiss, 2022).

Al momento de escribir este capítulo, la coalición Juntos Haremos Historia no ha logrado obtener las mayorías legislativas necesarias para aprobar reformas constitucionales sin el apoyo de la oposición. Hasta ahora la oposición y la sociedad civil han reaccionado con moderación, orientando sus esfuerzos a la defensa de los derechos de las minorías y a la prevención del regreso de un régimen de partido hegemónico. Diversas agrupaciones político-

civiles han surgido para coordinar agendas incluyentes, gobiernos y candidaturas de coalición (Frente Amplio por México, s.f.). Por su parte, el poder judicial ha mantenido independencia y autonomía en sus decisiones (*El Universal*, 2023).

El feminismo puede ampliar su alcance más allá de la defensa de los derechos de las mujeres y asumir el liderazgo de un marco referencial de movilización incluyente para minorías raciales, étnicas, de género, credo y edad. En Estados Unidos, por ejemplo, la lucha por los derechos civiles inició con la reivindicación de la inclusión política y socioeconómica de la población afroamericana, pero pronto se consolidó como el marco maestro para la participación política de todas las minorías raciales y étnicas, LGBTQ+, así como sindicatos y migrantes. En ese sentido, el feminismo mexicano tiene la oportunidad de generar un marco maestro de movilización democrática incluyente frente a un gobierno con rasgos cada vez más excluyentes, centralistas, regresivos y autoritarios. Así, el movimiento feminista convertido en un marco maestro de movilización podría consolidarse como el eje que articule las demás campañas democratizadoras y garantice a las mujeres un papel directivo. Además, fungiría como una base de apoyo para otras causas vinculadas a sus demandas. Un marco maestro que englobe la igualdad de derechos y un liderazgo estratégico en la negociación de reformas de justicia permitiría que las mujeres sumen fuerzas para alcanzar la equidad dentro de una *polis* democrática. Así como la consolidación democrática requiere no sólo transformaciones institucionales, sino también un proceso de socialización de la democracia (Diamond, 1997; Linz y Stepan, 1997), el feminismo puede contribuir de manera significativa a la internalización de valores feministas y a la erradicación de conductas machistas, misóginas y excluyentes.

La red de organizaciones y colectivas feministas cuenta con la estructura necesaria para articular el acompañamiento que la sociedad civil debe brindar en la formación de liderazgos, el asesoramiento en política pública, la educación en valores y principios, así como la representación de intereses y demandas. También facilita la diseminación de información, el empoderamiento ciudadano en el conocimiento y defensa de derechos, la formación de activistas y el fortalecimiento institucional mediante su involucramiento activo (Diamond, 1997; Zaremberg y Resendez de Almeida, 2022). Asumir este papel posicionaría al feminismo mexicano en el centro de los esfuerzos por profundizar la inclusión, como ha ocurrido en otros

movimientos feministas en procesos de transición democrática en el continente (Inclán, 2018). De esta manera, el feminismo pasaría de ser un motor de resistencia a una fuerza clave en la resiliencia democrática del país.

REFERENCIAS

- Álvarez Enríquez, Lucía (2020). “El movimiento feminista en México en el siglo xxi: juventud, radicalidad y violencia” [en línea]. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65 (240). Disponible en <<https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.240.76388>> (consulta: 11 de diciembre de 2024).
- Amnistía Internacional (2019). *La Marea Verde* [en línea]. Disponible en <<https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2019/08/the-green-wave/>> (consulta: el 26 de abril de 2023).
- Banaszak, Lee Ann (2010). *The Women’s Movement Inside and Outside the State*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bartra, Eli (1999). “El movimiento feminista en México y su vínculo con la academia”. *Revista de Estudios de Género La Ventana* 1 (10): 214-233.
- Benford, Robert D., y David A. Snow (2000). “Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment”. *Annual Review of Sociology* 26: 611-639.
- Bruhn, Kathleen (2008). *Urban Protest in Mexico and Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cano, Gabriela (1996). “Más de un siglo de feminismo en México”. *Debate feminista* 14: 345-360.
- Central Electoral (2022). *Acoso a las autoridades electorales es un ataque a la democracia: Lorenzo Córdova* [en línea]. Disponible en <<https://centralectoral.ine.mx/2022/01/24/acoso-a-las-autoridades-electorales-es-un-ataque-a-la-democracia-lorenzo-cordova/>> (consulta: el 21 de julio de 2023).
- Central Electoral (2023). *¿Sabías que la Ley 3 de 3 contra la violencia muy pronto será de aplicación a nivel federal?* [en línea]. Disponible en <<https://centralectoral.ine.mx/2023/05/25/sabias-que-la-ley-3-de-3-contra-la-violencia-muy-pronto-sera-de-aplicacion-a-nivel-federal/>> (consulta: 22 de junio de 2023).

- Cerva Cerna, Daniela (2020). “La protesta feminista en México. La misoginia en el discurso institucional y las redes sociodigitales”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* LXV (240): 177-205.
- Colectivo Registro Callejero (2019). *Performance colectivo Las Tesis “Un violador en tu camino”*, 25 de noviembre [en línea]. Disponible en <<https://youtu.be/aB7r6hdo3W4>> (consulta: 26 de abril 2023).
- Cruz Ángulo, Javier (2023). “Andrés Manuel López Obrador vs. la Suprema Corte de Justicia” [en línea]. *Nexos*, 17 de mayo. Disponible en <<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/andres-manuel-lopez-obrador-vs-la-suprema-corte-de-justicia/>> (consulta: el 21 de julio de 2023).
- Della Porta, Donatella, y Alice Mattoni (eds.) (2014). *Spreading Protest: Social Movements in Times of Crisis*. Colchester: ECPR Press
- Denuncia.org (2023). *Impunidad Cero* [en línea]. Disponible en <<https://denuncia.org>> (consulta: el 25 de julio de 2023).
- Diamond, Larry (1997). “Introduction. In Search of Consolidation”. En *Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges*, editado por Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu y Hung-mao Tien, xiii-xxvii. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dufour, Pascale; Marcos Ancelovici; y Héloïse Nez (2016). *Street Politics in the Age of Austerity*. Ámsterdam: Amsterdam University Press.
- El Financiero* (2020). “Estos son los 109 fideicomisos y fondos que el Congreso aprobó eliminar” [en línea], 01 de octubre. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/estos-son-los-109-fideicomisos-y-fondos-que-se-extinguiran/>> (consulta 26 de abril de 2023).
- El País* (2022). “La falta de presupuesto ahoga a los refugios para mujeres”, 08 de julio [en línea]. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2022-07-08/la-falta-de-presupuesto-ahoga-a-los-refugios-para-mujeres-victimas-de-violencia.html>> (consulta 21 de julio de 2023).
- El Universal* (2023). “Suprema Corte no se deja intimidar pese a ataques, afirman constitucionalistas” [en línea], 23 de junio. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/suprema-corte-no-se-deja-intimidar-pese-a-ataques-afirman-constitucionalistas/>> (consulta: 21 de julio de 2023).

- Equis.org (2021). “osc feministas presentan una propuesta de reforma al marco legal de las órdenes de protección desde las experiencias que viven las propias mujeres, con una perspectiva intercultural e incluyente” [en línea], 13 de abril. Disponible en <<https://equis.org.mx/osc-feministas-presentan-propuesta-de-reforma-al-marco-legal-de-las-ordenes-de-proteccion-desde-experiencias-de-las-propias-mujeres-con-perspectiva-intercultural-e-incluyente/>> (consulta: 28 de abril de 2023).
- Expansión* (2019a). “‘No vamos a caer en provocaciones’, dice Sheinbaum tras protestas en SSC y PGJ” [en línea], 12 de agosto. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/cdmx/2019/08/12/sheibaum-tacha-provocacion-protestas-por-agresiones-sexuales>> (consulta: el 8 de mayo de 2023).
- Expansión* (2019b). “Se infiltraron provocadores en marcha de mujeres, asegura AMLO” [en línea], 20 de agosto. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/08/20/amlo-marcha-mujeres-violencia-cdmx-infiltrados-provocadores>> (consulta: 8 de mayo de 2023).
- Expansión* (2019c). “2019, el año en que la ‘ola feminista’ sacudió a México” [en línea], 28 de diciembre. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/sociedad/2019/12/28/2019-el-ano-en-que-la-ola-feminista-sacudio-a-mexico>> (consulta: 1 de mayo de 2023).
- Expansión* (2023). “Red de Mujeres en Plural: ‘Plan B’ electoral puede perjudicar derechos políticos”, 29 de enero [en línea]. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/elecciones/2023/01/29/red-de-mujeres-en-plural-plan-b-electoral-puede-perjudicar-derechos-politicos>> (consulta: el 22 de mayo de 2023).
- Fiscal que sirva (2018). *Proyecto de Ley Orgánica de la Fiscalía de la República* [en línea]. Disponible en <http://fiscaliaquesirva.mx/wp-content/uploads/2018/08/Proyecto_de_Ley_7-07-2018_final-.pdf> (consulta: el 26 de abril de 2023).
- Flesher Fominaya, Cristina, y Laurence Cox (2013). *Understanding European Movements. New social movements, global justice struggles, anti-austerity protest*. Nueva York: Routledge.
- Forbes* (2018). “Sheinbaum anuncia desaparición del cuerpo de granaderos en CDMX” [en línea], 5 de diciembre. Disponible en

- <<https://www.forbes.com.mx/sheinbaum-anuncia-desaparicion-del-cuerpo-de-granaderos/>> (consulta: el 1 de mayo de 2023).
- Forbes (2019). “Sheinbaum se retracta tras acusar de provocación a protesta feminista” [en línea], 19 de agosto. Disponible en <<https://forbes.com.mx/sheinbaum-se-retracta-tras-acusar-de-provocacion-a-protesta-feminista/>> (consulta: 8 de mayo de 2023).
- Frente Amplio por México (s.f.). *Inscríbete* [en línea]. Disponible en <<https://frenteampliopormexico.org.mx>> (consulta: 21 de julio de 2023).
- Gaceta UNAM (2023). “Ley Malena, en búsqueda de un castigo para los agresores con ácido” [en línea], 9 de marzo. Disponible en <<https://www.gaceta.unam.mx/ley-malena-en-busqueda-de-un-castigo-para-los-agresores-con-acido/>> (consulta: 5 de julio de 2023).
- Gamson, William (1990). *The Strategy of Social Protest*. Belmont: Wadsworth Pub Co.
- García-González, Lidia Ángeles (2021). “Movimientos feministas en México: Prácticas comunicativas digitales y riesgos”. *Virtualis* 12 (23): 44-66.
- Gatopardo (2023). “Las mujeres sacudieron a México” [en línea], 19 de diciembre. Disponible en <<https://www.gatopardo.com/articulos/las-mujeres-sacudieron-a-mexico>> (consulta: 26 de abril de 2024).
- Giugni, Marco, y Maria T. Grasso (eds.) (2015). *Austerity and Protest. Popular Contention in Times of Crisis*. Nueva York: Routledge.
- Global Fund for Women (2024). *Gender Justice Movement. ‘Me too’ Global Movement* [en línea]. Disponible en <<https://www.globalfundforwomen.org/movements/me-too/>> (consulta: 26 de abril de 2023).
- Granovetter, Mark (1978). “Threshold Models of Collective Behavior”. *American Journal of Sociology* 83 (6): 1420-1443.
- Imco (2022a). *Escuelas de Tiempo Completo: Un programa para combatir la desigualdad educativa* [en línea]. Disponible en <https://Imco.org.mx/wp-content/uploads/2022/07/Escuelas-de-Tiempo-Completo_Final-1.pdf> (consulta: 21 de julio de 2023)
- Imco (2022b). “Eliminar el Programa de Escuelas de Tiempo Completo refuerza la desigualdad” [en línea], 2 de marzo. Disponible en <<https://Imco.org.mx/eliminar-el-programa-de-escuelas-de-tiempo-completo-refuerza-la-desigualdad/>> (consulta: 26 de abril de 2023).

- Inclán, María (2018). “Latin America, A Continent in Movement, but Where To? A Review of Social Movements’ Studies in the Region”. *Annual Review of Sociology* 44: 535-551.
- Inclán, María (2020). “The Zapatistas vs AMLO” [en línea]. *Berkeley Review of Latin American Studies*: 54-63. Disponible en <<https://clas.berkeley.edu/mexico-zapatistas-vs-amlo>> (consulta: 13 de abril de 2023).
- Inclán, María (2021). *El movimiento zapatista y la transición democrática en México. Oportunidades para la movilización, el éxito y la supervivencia*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020). *Censo de Población y Vivienda* [en línea]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/#Informacion_general> (consulta: 22 de mayo de 2023).
- La Jornada* (2020). “Exigen que el fondo para ayudar a víctimas de la violencia no desaparezca” [en línea], 6 de octubre. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/2020/10/06/politica/005n1pol>> (consulta: 20 de abril de 2023).
- Lamas, Marta (1992). “El feminismo mexicano y la lucha por legalizar el aborto”. *Política y cultura* 1: 9-22.
- Linz, Juan, y Alfred Stepan (1997). “Toward Consolidated Democracies”. En *Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges*, editado por Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu y Hung-mao Tien, 14-33. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Loret de Mola, Carlos (2023). “Mejor vamos a cuidar el Palacio” [en línea]. *El Universal*, 9 de marzo. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carlos-loret-de-mola/mejor-vamos-cuidar-el-palacio/>> (consulta: 11 de marzo de 2023).
- Macías, Anna (2002). *Contra viento y marea. El movimiento feminista en México hasta 1940*. México, Distrito Federal: Programa Universitarios de Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- McCarthy, John D., y Mayer N. Zald (2002). “The Enduring Vitality of the Resource Mobilization Theory of Social Movements”. En *Handbook of*

- Sociological Theory*, editado por Jonathan H. Turner, 533-565. Nueva York: Springer.
- Merkel, Wolfgang, y Anna Luhrmann (2021). “Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges”. *Democratization* 28 (5): 869-844.
- Monsiváis, Alejandro (2023). “Regímenes en transformación: ¿es México (todavía) una democracia?”. En *La 4T y el régimen político*, coordinado por Godofredo Vidal de la Rosa, 409-442. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orden jurídico (s.f. a). *Ficha técnica Ley Olimpia* [en línea]. Disponible en <<http://ordenjuridico.gob.mx/violenciagenero/LEY%20OLIMPIA.pdf>> (consulta: 5 de julio de 2023).
- Orden jurídico (s.f. b). *Ficha técnica. Ley Ingrid* [en línea]. Disponible en <<http://ordenjuridico.gob.mx/violenciagenero/LEY%20INGRID.pdf>> (consulta: 5 de julio de 2023).
- Palma López, Ángeles, e Isidro Navarro Rivera (2022). “El tsunami feminista mexicano y la Cuarta Transformación”. *El Cotidiano* 38 (236): 17-26.
- Pfleger, Sabine (2021). “Fuertes, libres, rebeldes. Hacia una identidad más agentiva del movimiento feminista en México”. *Revista Digital de Ciencias Sociales* 8 (14): 325-348.
- Portillo Sánchez, Maricela, y Daphne Erandy Beltrán Fuentes (2020). “Efectos de la pandemia por la COVID-19 en las movilizaciones feministas en la Ciudad de México”. *Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales* 5 (1): 6-36.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reforma (2023). “Llevan a la Corte el ‘viernes negro’ del Senado” [en línea], 1 de junio. Disponible en <<https://www.reforma.com/llevan-a-la-corte-el-viernes-negro-del-senado/ar2615503>> (consulta: el 21 de julio de 2023).
- Rodríguez Araujo, Octavio (2005). *Mi paso por el zapatismo (un testimonio personal)*. México, Distrito Federal: Océano.

- Sánchez Olvera, Alma Rosa (2002). *El feminismo mexicano ante el movimiento urbano popular. Dos expresiones de la lucha de género 1970-1985*. México, Distrito Federal: Escuela Nacional de Estudios Profesionales-Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México/Plaza y Valdez Editores.
- Sau Sánchez, Victoria (1999). “¿A dónde va el feminismo?”. *Revista de Estudios de Género La Ventana* 1 (10): 234-238.
- Schedler, Andreas (2015). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. México, Distrito Federal: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Singer Sochet, Martha (2021). *Representación y participación política indígena en México*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Nacional Electoral.
- Tello, Irene (2023). “Justicia a la mexicana: pasillos de archiveros y pretextos que se bifurcan”. *Letras Libres*, 1 de julio [en línea]. Disponible en <<https://letraslibres.com/revista/irene-tello-arista-justicia-a-la-mexicana-pasillos-de-archiveros-y-pretextos-que-se-bifurcan/>> (consulta: 25 de julio de 2023).
- The New York Times* (2023). “Trump Rape Lawsuit E. Jean Carroll Accuses Trump of Rape in Testimony” [en línea], 26 de abril. Disponible en <<https://www.nytimes.com/live/2023/04/26/nyregion/trump-carroll-rape-trial-updates?smid=url-share>> (consulta: 26 de abril de 2023).
- Torres Falcón, Marta Walkyria (2020). “La interlocución del movimiento feminista con el gobierno mexicano. El caso de la alerta por violencia de género”. *Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales* 4 (2): 57-78.
- Trejo, Guillermo (2012). *Popular Movements in Autocracies: Religion, Repression, and Indigenous Collective Action in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Trejo, Guillermo, y Sandra Ley (2022). *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. Ciudad de México: Penguin Random House.
- Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Cuajimalpa (2022). *Usan Ley Olimpia a favor de un hombre. Colectivas feministas piden perspectiva de género en sistema judicial* [en línea], 15 de julio. Disponible en <<https://www.cua.uam.mx/news/miscelanea/usan-ley-olimpia-a-favor-de->

[un-hombre-colectivas-feministas-piden-perspectiva-de-genero-en-sistema-judicial](#)> (consultado: 28 de abril de 2023).

Velasco Cruz, Saúl (2003). *El movimiento indígena y la autonomía en México*. México, Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México.

Verificado (2021). “Verdadero que eliminación de estancias infantiles califica como violación de derechos humanos” [en línea], 1 de abril. Disponible en <<https://verificado.com.mx/verdadero-que-eliminacion-de-estancias-infantiles-califica-como-violacion-de-derechos-humanos/>> (consulta: 4 de abril de 2021).

Villalobos, Areli (2018). “AMLO va por fiscal general sin reforma constitucional planteada por organizaciones civiles” [en línea]. *Proceso*, 6 de julio. Disponible en <<https://www.proceso.com.mx/nacional/2018/7/6/amlo-va-por-fiscal-general-sin-reforma-constitucional-planteada-por-organizaciones-civiles-208191.html>>

Weiss, Sandra (2022). “Estudio: militares acumulan poder sin precedentes en México”. *DW*, 22 de agosto [en línea]. Disponible en <<https://www.dw.com/es/estudio-los-militares-acumulan-poder-y-recursos-sin-precedentes-en-méxico/a-62893517>> (consulta: 21 de julio de 2023).

Zaremberg, Gisela, y Debora Rezende de Almedia (2022). *Feminisms in Latin America. Pro-choice Nested Networks in Mexico and Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.

[Notas]

- [1] Monsiváis (2023) realizó un estudio donde constata que entre 2018 y 2024, periodo del gobierno personalista de López Obrador, se activaron las estrategias políticas propias de la autocratización.
- [2] El Censo de Población y Vivienda de 2020, realizado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, arroja que 51.2% de la población nacional son mujeres (INEGI, 2020).
- [3] De acuerdo con Merkel y Luhrmann (2021), la resiliencia democrática es la habilidad de un sistema democrático, sus instituciones, actores políticos y ciudadanos de prevenir o reaccionar a retos externos e internos, estrés y asaltos iliberales y autoritarios.
- [4] En el juicio contra Donald Trump, acusado de violación sexual, E. Jean Carroll describió detalladamente su experiencia como parte de los argumentos en contra del acusado; esto fue posible gracias a la ley que permite a las víctimas supervivientes de violación sexual demandar judicialmente a los acusados independientemente de la fecha en la que haya ocurrido el crimen (*The New York Times*, 2023).
- [5] La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 4, señala que “Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”.
- [6] Valdría la pena preguntar por qué estos dos calificativos son considerados ofensas o insultos.

Conclusiones

Pensar en el régimen, pensar en el Estado y la agencia

Consideraciones sobre los efectos de la erosión democrática[1]

Miguel Armando López Leyva

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

El tránsito del concepto de resiliencia desde la psicología a las ciencias sociales, en particular a la ciencia política, supuso una postura normativa alineada con las teorías de la democracia liberal contemporánea.[2] Es comprensible si se toma en cuenta que esta última se ha considerado un ideal desde mediados del siglo pasado, junto con las conceptualizaciones y aplicaciones afines. Como sugiere Porras (en este volumen), la resiliencia democrática no es sólo una “adaptación” de otras disciplinas ni se circunscribe a una lógica de flexibilidad para la supervivencia, sino que alude al mantenimiento de ciertas condiciones propias de un régimen democrático.

De esta observación se desprende otra no menos importante: la democracia, por definición, es un régimen político que, por un lado, refiere al acceso y ejercicio del poder y, por el otro, al disfrute de derechos y libertades. Dicho de otro modo, no sólo establece reglas (carácter *procedimental*), sino que otorga y defiende garantías (carácter *sustantivo*). En consecuencia, la conceptualización de resiliencia y erosión democráticas está inscrita en el marco del régimen. Si bien sus componentes pueden parecer controvertidos, la acumulación de teoría y experiencia histórica ofrecen indicios sobre los aspectos esenciales a considerar.

La democracia liberal, vista desde el régimen, permite imaginar un horizonte igualitario, aunque con diferencias, como lo muestra la perspectiva de la calidad de la democracia, que establece la conjunción de procedimientos, contenido, respuesta y resultado (Morlino, 2014, retomado por Díaz y Espejel en este volumen). De ello se desprende la necesidad de una visión amplia de la democracia como un régimen que tiene efectos en otras dimensiones (Merkel y Lührmann, 2021).

Además de lo señalado en los capítulos de este volumen, habrá que considerar el lugar que ocupa la “agencia” frente a la estructura, tanto del lado

resiliente como de las fuerzas autocratizantes. No se trata de analizar la “voluntad” humana y sus condicionantes psicológicos, sino de estudiar la interacción entre actores que, en circunstancias precisas, arroja resultados diferenciados. En ese sentido, la literatura ha enfatizado en la autocratización unipersonal y vertical, caracterizada por poderes ejecutivos “engrandecidos”, y recientemente se ha enfocado en el papel de las fuerzas opositoras —políticas y sociales— en la contención de los propósitos autoritarios (López Leyva y Arredondo Fitz, en este volumen). Sólo una visión “interactiva” permitirá comprender con mayor profundidad fenómenos como los declives democráticos.

En ese marco —en el que debemos considerar las implicaciones del régimen y cómo se desenvuelven en él los actores—, para comprender el escenario actual del país a la luz de la resiliencia democrática, es necesario tener en mente el peso de la “transición prolongada” que vivió México y el proceso de consolidación posterior a la alternancia de 2000. Aunque este último fue menos visible y estudiado, resulta clave para aproximarse a la erosión democrática. Este proceso adquiere relevancia si consideramos la opinión presidencial sobre el tema. En la conferencia matutina del 27 de febrero de 2024, el expresidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) afirmó que antes de su gobierno no existía una democracia, sino una oligarquía.

La democracia es el gobierno del pueblo y para el pueblo, y eso no había, y se puede probar: en todo el periodo neoliberal todas las reformas que hicieron a la Constitución, todas, en contra del pueblo de México, siempre para legalizar actos de autoritarismo y de corrupción en favor de una minoría (López Obrador, 2024).

Este discurso es lo que Palma (en este volumen) denomina la “negación de la transición”, una disputa sobre la interpretación de la democracia que cuestiona los aportes teóricos y empíricos de la ciencia política, especialmente tras la instauración y caída de los autoritarismos en América Latina y otras regiones (O’Donnell y Schmitter, 1988). Más allá del ámbito académico, se trata de un debate en la esfera pública que pretende legitimar una idea de transformación vinculada al ejercicio real de la soberanía por el pueblo (por primera vez, según esa perspectiva).

La negación de la transición no es un planteamiento nuevo. En el debate de finales de los años noventa, un sector de la academia consideraba que las reformas electorales no eran suficientes para considerar democrático al país sin

que hubiera alternancia (el “regateo democrático”) (López Leyva, 2002). Aunque esa discusión era diferente a la actual, guarda relación con el presente, ya que la izquierda opositora de entonces comparte vínculos estrechos con la izquierda de hoy en el poder. La postura que se asume en este volumen va a contracorriente de esa idea al sostener que sí hubo una transición —con énfasis en el aspecto electoral del cambio de régimen— y que, como lo muestra Monsiváis en este libro, temporalmente puede ser ubicada a finales de los años noventa del siglo pasado hasta 2005. En otros estudios (Cadena Roa y López Leyva, 2011), este proceso se ha entendido como de “consolidación”.

A partir de este supuesto, es posible realizar dos lecturas. La primera sostiene que, durante el periodo neoliberal, se “destruyó el gobierno” y se benefició “a unos cuantos”. La segunda plantea que, en este periodo, se construyeron instituciones que suponen la existencia de una democracia, las cuales se han intentado debilitar desde 2018 (ver López Leyva, 2024).

Esta diferencia, aunque obvia, suele pasar desapercibida. La primera lectura fusiona lo económico con lo político, como si este último fuera derivación del primero (quizá sea un reflejo marxista de la vieja izquierda). La segunda, en cambio, supone una autonomía relativa entre ambas esferas, sin establecer una subordinación causal ni lineal entre ellas. Por lo tanto, las políticas neoliberales no necesariamente eran incompatibles con la democracia, así como esta última no tendría por qué estar en conflicto con la estrategia “estatista centralizadora” del gobierno actual.

La oposición partidista estaría en el polo que coincide con la segunda lectura, como se muestra en el trabajo de López Leyva y Arredondo (en este volumen). Naturalmente, los partidos que hoy conforman la oposición defienden la existencia de una transición en la que fueron protagonistas y constructores de algo que hay que defender. Nos referimos a los partidos que conforman el “Pacto por México”, denominación que alude al proceso negociador del sexenio previo (López Leyva, 2015).

Por otro lado, el polo “negacionista”, afín al gobierno y a Morena, fundamenta sus argumentos en otros aspectos, como la persistencia de la desigualdad, la pobreza y otros problemas de larga data. Esta perspectiva se relaciona, a su vez, con la percepción de insatisfacción con la democracia.^[3] Como puede observarse, ambas lecturas deben ser matizadas, pues es importante identificar el nivel y el tipo de institución al que se hace referencia,

así como considerar la consolidación desigual de los indicadores de un régimen democrático, particularmente en el nivel subnacional.

El argumento de “la década perdida” es *ad hoc* a la afirmación de que, desde los años ochenta, se ha desmantelado cierta configuración político-estatal. Esto ha sustentado la opinión de López Obrador de que “el gobierno era un facilitador para realizar negocios [...] para facilitar el transferir bienes de la nación, del pueblo, a particulares; era un comité al servicio de una minoría” (López Obrador, 2024). En términos económicos, en dicho periodo hubo un recrudecimiento de la pobreza y la desigualdad. Galindo, en este volumen, lo identifica como la coincidencia entre la transición democrática, por un lado, y la instauración del modelo económico neoliberal, por el otro.

En términos de la democracia electoral, se trata de un periodo de grandes avances para el fortalecimiento de la oposición, el pluralismo y la edificación de ciertas instituciones, entre otros aspectos. Destaca el compromiso discursivo con los derechos humanos y, como Arellano, Rojas y Trejo señalan en este volumen, se manifiestan ciertas *islas de profesionalización*. No obstante, es la antesala de la violencia generalizada en el país. Frente a estos caminos aparentemente opuestos, el discurso de las “tres e” —que retoma Porras en esta obra— podría ser una propuesta integradora a partir del concepto de gobernanza. Si bien analíticamente se pueden oponer los procesos de resiliencia-erosión, estos conceptos deben observarse en su evolución progresiva pues, como la misma experiencia democrática mexicana lo ha mostrado,^[4] los campos democráticos y no democráticos no siempre son nítidos o estables en el tiempo. Este es uno de los desafíos en la comprensión de los fenómenos políticos del momento (el populismo incluido, por cierto).

Los trabajos reunidos en este libro no se limitan al régimen en sentido estricto, sino que abarcan los efectos que los cambios en este nivel producen en el Estado. Montes de Oca y Gómez, apoyados en Mazzuca y Munck (2020), lo han definido con precisión: en México se ha desarrollado un “Estado disfuncional, con bajas capacidades, y una democracia defectuosa”. Barrientos, por su parte, introduce la dimensión estatal a través del modelo de Tilly, donde el ideal supondría una mayor capacidad del Estado y una mayor democracia para garantizar que un sistema presidencial funcione democráticamente. Un Estado débil, por otro lado, llevaría a una compensación por parte del ejecutivo. Es decir, la fortaleza o la debilidad estatal constituyen una variable clave en el debate sobre erosión y resiliencia.

Ahora bien, la relación entre el Estado y su impacto en la vida de las comunidades deja clara la existencia de antiguos agravios, tendencia de la lógica del abuso estatal cuestionada justamente por el liberalismo político desde el siglo XVIII (Galindo, en este volumen). No puede sostenerse que dichos problemas han surgido en este sexenio, pero sí que esos agravios persisten. La resistencia a los proyectos presidenciales ilustra esta tensión, donde se enfrentan la racionalidad estatal y la comunitaria (Arredondo, 2022). En este sentido, la resiliencia se vincula con la literatura sobre movimientos sociales, lo que obliga a distinguir la oposición social de la política o partidista.

Otro elemento importante que emerge de los capítulos de este libro es la relación entre el Estado, el gobierno y las fuerzas armadas. Como lo muestran las y los autores, la democratización supone mando civil y actuación militar limitada. No obstante, los análisis de Hernández, Díaz y Espejel; Palma; Barrientos; y Arellano, Rojas y Trejo (en este volumen) evidencian un proceso de erosión: el aumento de la presencia y presupuesto militar para tareas de seguridad pública, junto con la expansión de sus funciones hacia áreas otrora civiles. Finalmente, el ejercicio discrecional del poder sin controles es un rasgo determinante de los autoritarismos.

Ahora bien, este panorama resulta desalentador frente al desempeño deficitario que, efectivamente, existe en las corporaciones civiles de seguridad pública en todos los niveles. La presencia intensiva y extensiva de la Secretaría de Marina y el Ejército se justifica a partir de su mayor legitimidad frente a las corporaciones civiles, lo que deja a la ciudadanía ante un falso dilema: optar por la “militarización”, debido a la percepción del origen popular de sus integrantes y su supuesta incorruptibilidad, o aceptar la ineficiencia de las corporaciones policiacas en virtud de su colusión con el crimen organizado, entre otras cosas.

En la interacción entre el Estado y el régimen, se encuentra el aparato administrativo y su dimensión política. Este vínculo ha sido poco discutido desde las teorías de la democracia, quizá por considerarse propio de la administración pública. Sin embargo, como señalan Arellano, Rojas y Trejo (en este volumen), su análisis es central para comprender el cruce entre Estado y gobierno, así como la relación entre la representación política y la evaluación de las gestiones gubernamentales. La partidización de la administración pública puede generar consecuencias graves no sólo para la estabilidad, sino también para la democracia, al normalizar una lógica patrimonial generalizada,

especialmente en instancias fincadas en la autonomía, como lo muestra Galindo respecto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

En este debate, aparece la tensión entre el tamaño del Estado y la gestión presupuestaria con objetivos políticos, la cual no suele discutirse. Por ello, el trabajo de Arellano, Rojas y Trejo es especialmente relevante. Los controles administrativos y la coordinación entre instancias, como la Comisión de Derechos Humanos con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (ver Galindo, en este volumen), así como el debilitamiento de la gobernabilidad ante decisiones verticales de gran impacto (Díaz y Espejel; Montes de Oca y Gómez, en este volumen), también forman parte de la discusión sobre la resiliencia.

En cuanto al régimen, se puede apreciar que la relación entre partido y gobierno, ampliamente debatida en los años posteriores a la alternancia del 2000 —debido a la huella presidencialista de los años del Partido de la Revolución Institucional (PRI)—, ha dejado de ser una controversia del siglo pasado. Actualmente, se ha adoptado abiertamente un modelo simbiótico donde el ejecutivo asume el liderazgo partidista (Palma, en este volumen). Esto puede relacionarse con lo que Barrientos identifica como propio del diseño estructural del sistema presidencial o, como lo señala Palma, una lógica organizativa.

También vale la pena destacar la relación del gobierno con la oposición partidista, o la ausencia de ésta —como ha sido evidente en el sexenio recién concluido—, además de los espacios que la oposición ocupa a nivel federal y local, su legitimidad, los discursos que emplea y sus posturas frente a diversos temas de la agenda nacional. Asimismo, es indispensable que los partidos cuenten con posturas ideológicas claras, o al menos programáticas, que les permitan proponer alternativas factibles más que respuestas inmediatas a las coyunturas.

Del lado gubernamental, se observa la búsqueda de control del Congreso por parte del poder ejecutivo, mediante la obtención de la mayoría junto con sus aliados, sin atender reclamos o propuestas de los partidos opositores.

Ahora bien, a lo largo de estos capítulos se ha señalado cierta “voluntad autoritaria” en López Obrador, lo cual coincide con el carácter personalista del gobierno y la identificación de un particular estilo político. Sin embargo, también es posible reconocer otras agencias y condiciones estructurales tanto resilientes como autocratizadoras. Monsiváis propone en el texto introductorio de esta obra que quizá se trate de grupos con distintas capacidades de

autocratización, los cuales se alinean con objetivos comunes e intercambian recursos propios de su posición institucional o de la estructura económica. Por ejemplo, un poder ejecutivo respaldado por un partido político amplio, las fuerzas armadas o un sector empresarial. En ese sentido, la discusión podría enriquecerse si al análisis del ejecutivo “engrandecido” se agrega la variable de coaliciones autoritarias.

En la dirección opuesta, hay tantas agencias resilientes como expresiones autocráticas: oposición partidista, instituciones, organizaciones ciudadanas, comunidades, movimientos sociales y grupos históricamente excluidos. Los capítulos escritos por López Leyva y Arredondo, Galindo y Arellano, Rojas y Trejo se sitúan en los tres primeros tipos de “agencias resilientes”. Por su parte, los trabajos de Montes de Oca y Gómez, Chaparro e Inclán e Inclán corresponderían a las siguientes; mientras que la autoorganización identificada por Porras sería transversal a éstas. Esto impacta en los objetivos, repertorios, recursos, estrategias y alianzas de cada agencia resiliente. La posibilidad de generar alianzas entre estas agencias queda abierta si se articulan a partir de la misma finalidad: detener el avance de la autocratización.

Desde la noción de las inercias estructurales —por llamarles de un modo impreciso—, es posible identificar un conjunto de tendencias democratizadoras, como lo muestra Galindo en su capítulo sobre derechos humanos e inercias autocratizadoras, más allá de la agencia autoritaria. Esto también queda claro en los textos de Barrientos y Palma: la corrupción, la cooptación, la impunidad o la débil cultura democrática han estado presentes desde antes de 2018 (incluso podría decirse que surgen del régimen de partido hegemónico). Barrientos propone una vertiente de esta visión, la cual se refiere al diseño del sistema presidencial y su funcionamiento, así como a la debilidad de los otros poderes como parte de las condiciones que hacen que las tendencias autocratizadoras persistan y sean comunes en sistemas presidenciales. En esta línea, podemos preguntarnos si es un problema de diseño institucional, de funcionamiento o de implementación (Díaz y Espejel, en este volumen). Esto nos remite al papel de los agentes.

En los análisis sobre la erosión y la resiliencia no suele tenerse en cuenta que los actores con tendencias autocratizadoras surgen de una “estructura de oportunidad” proveniente de contextos de crisis políticas o económicas, como señala Monsiváis, lo cual moldea las identidades y preferencias electorales. Esto conduce a preguntar sobre los terrenos propicios para el nacimiento de

“agencias con tendencias autocratizadoras”. Es decir, es importante estudiar tanto los efectos como sus causas, como se ha hecho en este libro.

Mahoney y Thelen (2010) han señalado que el surgimiento de un liderazgo con ciertas características responde a determinado entorno institucional y a las bases de la legitimidad y la cultura política. En esa tesitura, es necesario explicar el respaldo ciudadano a la gestión de líderes y gobiernos autócratas. Por ejemplo, Palma (en este volumen) señala que “El éxito del proyecto de la Cuarta Transformación (4T) debe entenderse como una consecuencia de problemas no resueltos durante el proceso de democratización en México”. Por su parte, Barrientos agrega un sistema de justicia ineficiente, desigualdades sociales, crecimiento del crimen organizado y violación sistemática de los derechos humanos; a esto le podríamos sumar la crisis de representación que, como señala la autora, ya existía antes de 2018 (y del que han dado cuenta diversos estudios a nivel regional y global).

El discurso de Andrés Manuel López Obrador cobraba sentido en una realidad previa a su gobierno, como lo retrata Monsiváis al identificar otros periodos de erosión. Es decir, la presencia de ese discurso no es nueva, está en el espacio público desde hace más de veinte años, pero diversos factores hicieron que su postura y su forma de hacer política resonara en 2018, cuando asumió la presidencia, sin enfrentarse a oposiciones significativas. Esto deja sin opciones al régimen político en México, aunque eso ocurriría en cualquier país donde la oposición no tenga la legitimidad suficiente para (re)presentar una alternativa ante un liderazgo dominante y avasallador (Arredondo y López Leyva, en este volumen).

Como se pudo notar a través de este apartado final, la evidencia de erosión y de resiliencia planteada por las y los autores de este volumen profundiza los debates que precedieron lo que la literatura ha definido como “engrandecimiento” de los ejecutivos, temporalmente situados en el siglo XXI: la militarización desde los años setenta (Hernández); la debilidad del servicio civil de carrera (Arellano, Rojas y Trejo); la caída en diferentes índices de democracia (Monsiváis); así como aquello que puede resultar novedoso, como el uso discrecional de la democracia, “distorsionando sus objetivos” (Barrientos); o bien, que en términos políticos, todo liderazgo que busque estar en los márgenes de la legitimidad contemporánea asume que su proyecto es democrático (Palma). Además de la “polarización perniciosa”, los Organismos Constitucionales Autónomos, como controles a los poderes tradicionales del

Estado (Galindo), o la emergencia de movimientos de fuerza y necesidad incuestionable, como los de las mujeres (Inclán e Inclán; y Chaparro), los cuales cuestionan las políticas y posturas del gobierno.

A partir de esta reflexión final, se identifican retrocesos en diferentes niveles del régimen con posibles implicaciones para el Estado, donde las resistencias —entendidas como la capacidad de agencia— desempeñan un papel fundamental para frenarlos. Es importante retomar algunas conceptualizaciones de la ciencia política que, a principios de este siglo, estaban por quedar arrumbadas, pero que los fenómenos políticos de la última década han obligado a recuperar. Entre ellas se encuentran las “democracias con adjetivos”, como las “delegativas” (O’Donnell, 1994) y las “defectuosas” (Puhle, 2004) o, del otro lado, los “autoritarismos con adjetivos” (Szmolka, 2010), como el “autoritarismo electoral” (Schedler, 2013), los “régimenes híbridos” y las “zonas marrones”. Incluso, como propone Barrientos, resulta pertinente retomar conceptos clásicos como “demagogias” u “oclocracias” para comprender la dinámica política del país.

Przeworski (2024) sugiere, dentro del amplio espectro de la literatura sobre populismos, considerar aquellos de carácter delegativo, los cuales surgen “si la gente quiere que el gobierno mande incluso si desmantela los límites a su continuidad en el poder y los frenos a su autoridad discrecional”. El resultado, nos dice este autor, es el “retroceso democrático”. Por ello, resulta crucial analizar el respaldo que reciben estas iniciativas lideradas por personajes populares y autócratas; además, es necesario atender esta cuestión con prontitud y precisión. No es válido desacreditar el voto mayoritario bajo el argumento de la ignorancia; por el contrario, es imperativo comprender los procesos sociales y políticos que conducen a esa orientación de preferencias.

Así, el planteamiento sobre la “tercera ola autocratizadora” y las respuestas resilientes no sólo abren nuevas posibilidades de entendimiento, sino que retoma elaboraciones conceptuales previas y permite desarrollar nuevas herramientas de análisis para comprender la erosión y la resiliencia democráticas. Tanto la academia como la ciudadanía tienen compromiso y responsabilidad en dicha tarea. Esto es fundamental si tenemos en cuenta que construir democracias es una tarea laboriosa y de largo aliento; en cambio, destruirlas puede implicar menos esfuerzo y tiempo cuando existe una intención deliberada:

[...] construir una democracia es una ardua tarea que puede llevar al menos toda una vida, mientras que su destrucción o “democidio” es mucho más fácil y puede ocurrir más rápido [...] El democidio siempre es más veloz que la demogénesis, pero la destrucción del espíritu y la sustancia de la democracia no suele producirse en un santiamén (Keane, 2024).

Confiemos en que “espíritu” y “sustancia” sean elementos sólidos en el proceso dual de erosión y resiliencia democráticas que experimenta el país.

REFERENCIAS

- Arredondo Fitz, Paulina (2022). “Entre la oposición y las resistencias. Las racionalidades encontradas en torno a los megaproyectos de la Cuarta Transformación”. *El Cotidiano* 38 (236): 7-16.
- Cadena Roa, Jorge, y Miguel Armando López Leyva (2011). “La consolidación de la democracia en México: avances y desafíos (2000-2006)”. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México* XXVII (86): 415-462.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020). *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (Encuci) 2020* [en línea]. Disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>> (consulta: 4 de abril de 2022).
- Keane, John (2024). “Cómo los demagogos destruyen las democracias”. *Letras Libres* [en línea]. Disponible en <<https://letraslibres.com/revista/john-keane-como-los-demagogos-destruyen-las-democracias/>> (consulta: el 2 de noviembre de 2024).
- 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.
- López Leyva, Miguel Armando (2002). “Los estudios electorales en México (1988-1998): una mirada desde la transición democrática”. *Anuario de Estudios Americanos* 1: 253-286.
- López Leyva, Miguel Armando (2015). “El episodio reformista en México (2012-2014): explorando las razones del cambio en la segunda alternancia”. *Estudios Políticos* (35): 11-26.
- López Leyva, Miguel Armando (2024). “¿Cambio de régimen o de gobierno? Los retos democráticos tras la tercera alternancia”. *Estudios Sociológicos* 42: 1-23.

- López Obrador, Andrés Manuel (2024). *Conferencia de prensa matutina* [en línea], 29 de enero. Disponible en <<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-29-de-enero-de-2024>> (consulta: 5 de febrero de 2024).
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen (2010). "A Theory of Gradual Institutional Change". En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 1-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mazduca, Sebastián, y Gerardo Munck (2020). *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merkel, Wolfgang, y Anna Lührmann (2021). "Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges" [en línea]. *Democratization* 28 (5): 869-884. Disponible en <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2021.1928081>> (consulta: el 2 de noviembre de 2024).
- Morlino, Leonardo (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. San José: IDEA Internacional.
- O'Donnell, Guillermo A.; Philippe C. Schmitter; y Laurence Whitehead (editores) (1986). *Transitions from authoritarian rule: Southern Europe*. Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- Przeworski, Adam (2024). "¿Democracia? ¿Qué es eso?" [en línea]. *Nexos*, 1 de octubre. Disponible en <<https://www.nexos.com.mx/?p=81892>> (consulta: 2 de noviembre de 2024).
- Puhle, Hans-Jürgen (2004). "Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas". En *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, compilado por Walther L. Bernecker, 15-46. Ciudad de México: El Colegio de México/Servicio Alemán de Intercambio Académico/Facultad de Filosofía y Letras/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Schedler, Andreas (2013). *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.

Szmolka, (2010). “Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, categorización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos”. *Revista de Estudios Políticos* 147: 103-135.

[Notas]

- [1] Agradezco a Paulina Arredondo Fitz la revisión de la primera versión de este texto. La responsabilidad de su contenido es, desde luego, del autor.
- [2] Merkel y Lührmann (2021) han señalado las distintas maneras en que se ha conceptualizado la resiliencia en disciplinas como la física, la psicología, la ingeniería, la arquitectura, la teoría organizacional y la planeación urbana, y de ahí deriva su definición: “la habilidad de un régimen político para prevenir o reaccionar a desafíos sin perder su carácter democrático” (pp. 817-872).
- [3] La Encuesta Nacional de Cultura Cívica de 2020 muestra que un porcentaje mayoritario de la población respalda a la democracia; sin embargo, dentro de ese porcentaje se distingue cierto nivel de decepción de la misma (INEGI, 2020).
- [4] Para muchos observadores, la transición prolongada fue un proceso “difuso”.

David Arellano Gault es profesor investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Doctor en administración pública por la Universidad de Colorado (Denver, Estados Unidos). Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores (SNII), nivel III. Entre sus publicaciones destacan *Las Trampas de la Decisión. O cuando los gobiernos y las organizaciones marchan (casi) gustosos al precipicio* (Fontamara, 2022), *Corruption in Latin America* (Routledge, 2020) e *International Organizational Anarchy. International Organizations as full actors in the global arena*, con Laura Zamudio González (Palgrave MacMillan, 2025).

Paulina Arredondo Fitz es profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la misma universidad. En 2022, obtuvo el primer lugar en el Concurso Nacional de Tesis sobre Estudios Electorales, con su investigación doctoral *Alternancias postestabilización en América Latina. Límites y Posibilidades de innovación de los nuevos partidos gobernantes: Venezuela, México y Colombia*, otorgado por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A. C. Temas de investigación: política comparada en América Latina y partidos políticos de gobierno y oposición.

Fernando Barrientos del Monte es profesor del Departamento de Estudios Políticos y Gobierno, de la Universidad de Guanajuato, México. Doctor en Ciencia Política con especialización en Política Comparada, por la Universidad de Florencia (Italia). Maestro en Relaciones Internacionales Europa-América Latina, por la Universidad de Bolonia (Italia). Miembro del SNII, nivel II. Colabora en el Seminario Académico Perspectiva Democrática del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Temas de investigación: política comparada, sistemas políticos comparados, política y elecciones en México y América Latina.

Amneris Chaparro Martínez es investigadora en el Centro de Investigaciones y Estudios de Género (CIEG) de la UNAM. Doctora y maestra en Teoría Política por la Universidad de Essex y socióloga por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Temas de investigación: teoría política feminista, epistemologías y estudios de género. Integrante del SNII, nivel I. Acreedora a la Rice Fellowship como Visiting Professor en la Universidad de Yale.

Mariela Díaz Sandoval es coordinadora de la Maestría en Ciencia Política del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados Ignacio Manuel Altamirano, de la Universidad Autónoma de Guerrero. Doctora en Ciencias Sociales con mención en Sociología, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Adscrita al SNII, nivel I. Temas de investigación: partidos políticos y la transformación del Estado y del sector público.

Alberto Espejel Espinoza es profesor-investigador en la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctor en Ciencia Política por la misma universidad. Miembro del SNII, nivel I. Temas de investigación: partidos políticos y asociaciones público-privadas.

José Galindo es profesor invitado en la Universidad de Harvard; economista, historiador e investigador en el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Doctor en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México (2009). Entre 2021 y 2024 fue presidente de la Asociación Mexicana de Historia Económica (AMHE). Adscrito al SNII, nivel II. Su publicación más reciente es “Empresarios étnicos, capitalismo de amigos y formación de la élite franco-mexicana” (2024).

Ana Carolina Gómez Rojas es profesora-investigadora en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Ciencia Política por la UNAM; maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Sorbonne Nouvelle (Francia) y politóloga por la Universidad de Rosario (Colombia). Integrante del SNII. Temas de investigación: construcción del Estado en América Latina y conflictos socioambientales desde la antropología política y la geografía jurídica; políticas públicas y democracia en América Latina.

Luis Rubén Hernández Gutiérrez es candidato a doctor en Ciencia Política por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestro en Estudios Sociales, con especialidad en Procesos Políticos, por la UAM-Iztapalapa y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Temas de investigación: poder legislativo en México, elecciones en la Ciudad de México, democracia, populismo y autoritarismo.

María Inclán es profesora-investigadora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. En 2023 fue investigadora visitante en el IIS de la UNAM. En 2020 obtuvo la cátedra Craig M. Cogut como profesora asociada visitante del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, en Brown University, y fue profesora asociada de Historia e investigadora visitante del Programa de Estudios Latinoamericanos de Princeton University (2017-2018). Temas de investigación: política contenciosa, movimientos sociales, actividad de protesta, participación política en el área de los cambios de régimen político.

Silvia Inclán es investigadora del IIS y profesora del posgrado en Estudios Políticos y Sociales de la UNAM. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Boston. Formó parte del Comité Editorial de la Revista Mexicana de Sociología y es coeditora del Prontuario de la Democracia (Cátedra Madero, IIS-UNAM). Integrante del Comité Académico de la Cátedra Francisco I. Madero y del Seminario Perspectiva Democrática, ambos de la UNAM. Temas de investigación: democracia e instituciones, particularmente el poder judicial federal.

Miguel Armando López Levy es investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UNAM), profesor y tutor en el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (Flacso México). Es nivel II del SNII. Co-coordinador de los Seminarios Académicos Institucionales “Perspectiva Democrática” y “Movimientos e Instituciones” (Movin), del IIS-UNAM. Temas de investigación: democracia y movimientos sociales.

Alejandro Monsiváis Carrillo es investigador en El Colegio de la Frontera Norte, A. C. Se especializa en el estudio de la democracia, los procesos de autocratización y las condiciones asociadas a la resiliencia de la democracia y sus instituciones. Actualmente investiga acerca de la tolerancia ciudadana a las transgresiones de las normas democráticas, el populismo y los repertorios autoritarios utilizados por gobernantes iliberales.

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera es profesora en el Departamento de Sociología de la Universidad de Calgary (Canadá). Doctora en Ciencias Sociales, maestra en Sociología Política y licenciada en Etnología. Hasta 2024 fue investigadora en el IIS-UNAM. Además, ha trabajado en el sector público y social, así como en la construcción de ciudadanía y la innovación social desde la creación artística y la difusión en medios de comunicación, como la radio y la prensa. Temas de investigación: gobernanza; participación y toma de decisión e incidencia pública; y cambio social.

Esperanza Palma es profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la UAM. Doctora en Ciencias Política por la Universidad de Notre Dame. Integrante del SNII y de la Junta Directiva de la Asociación Mexicana de Ciencia Política. Co-coordinadora de *Avances y perspectivas de la democracia paritaria en los procesos electorales locales y federales de 2018* (INE/Siglo XXI/Somee, 2021); y *¿Quién nos representa? La reconfiguración del poder en las elecciones 2021* (UAM/Juan Pablos Editor, 2022). Temas de investigación: democracia paritaria, partidos y giros autoritarios.

Francisco Porras es profesor-investigador del Instituto Mora. Doctor en Política y Estudios Internacionales por la Universidad de Warwick y miembro del SNII. Perteneció a la Red Gobernanza Metropolitana; al Grupo de Trabajo sobre Gobernanza del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales A. C. (Comecso); al Comité de Redacción de *Secuencia: Revista de Historia y Ciencias Sociales*; y al Comité Científico de la revista *Tiempo de Derechos*; entre otros. Entre 2020 y 2023 fue parte del Comité Ejecutivo del Programa Nacional Estratégico (ProNacEs) de Vivienda, del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt).

Gabriel Rojas Salazar es estudiante doctoral del programa de Administración y Políticas Públicas, en el Rockefeller College of Public Affairs de la Universidad Estatal de Nueva York (Albany). Maestro en Administración y Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE). Entre sus publicaciones recientes, destaca el artículo “In the End, Nothing Else Matters: Organizational Strategies in Systemic Corruption Contexts”, publicado en *Public Integrity* (2025).

Luis Jair Trejo Alonso es subgerente en la Dirección Adjunta de Administración del Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación (Infotec). Es maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), licenciado en Economía por la UNAM y posgraduado con especialización en Econometría Aplicada. Coordinador de Planeación y Evaluación Institucional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (Flacso México). Especialista en la implementación y evaluación de la política educativa. Ha ocupado diversos cargos en el sector público, centrado en el ámbito educativa.

