

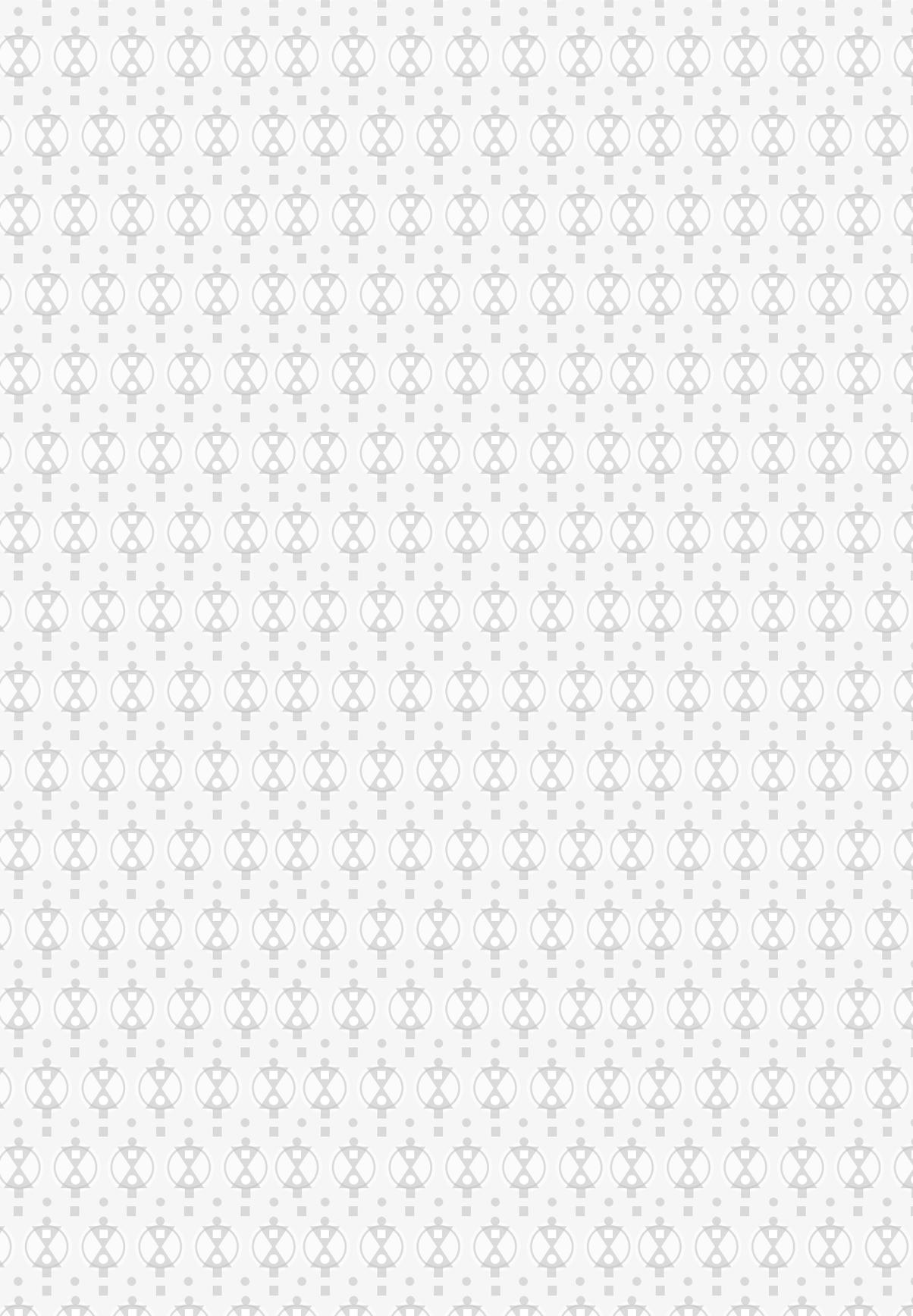
Los desafíos de México al ñal del sexenio 2018-2024

Retos y oportunidades para el nuevo gobierno

PABLO PINEDA ORTEGA
TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA
COORDINADORES



Universidad de Guadalajara



Los desafíos de México al final del sexenio 2018-2024

Retos y oportunidades para el nuevo gobierno

320.972

DES

Los desafíos de México al final del sexenio 2018-2024. Retos y oportunidades para el nuevo gobierno / Pablo Pineda Ortega, Teresa Isabel Marroquín Pineda. Coordinadores

Primera edición, 2024

Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad de Apoyo Editorial.

ISBN: 978-607-581-334-9

- 1.- Democracia – México.
- 2.- Presidentes – Política y gobierno – México – Siglo xxi.
- 3.- Derechos humanos – México.
- 4.- Seguridad – México – Siglo xxi.
- 5.- México – Política y gobierno – Siglo xxi.

I.- Pineda Ortega, Pablo, Coordinador

II.- Marroquín Pineda, Teresa Isabel, Coordinadora.

III.- Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades

Primera edición, 2024

D.R. © 2024, Universidad de Guadalajara

Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades

José Parres Arias 150

San José del Bajío

45132, Zapopan, Jalisco, México

Consulte nuestro catálogo en: www.cucsh.udg.mx

ISBN: 978-607-581-334-9



Editado y hecho en México

Edited and made in Mexico

Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltese <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Los desafíos de México al final del sexenio 2018-2024

Retos y oportunidades para el nuevo gobierno

pablo pineda ortega
teresa isabel marroquín pineda
Coordinadores

Universidad de Guadalajara
2024

Índice

Introducción

PABLO PINEDA ORTEGA	
TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA	9

Primera parte.

Instituciones, presidencialismo y gestión de gobierno

La recesión democrática en México. Los retos democráticos en tiempos de la Cuarta Transformación	
ISMAEL ORTIZ BARBA	29

¿Continuidad de la Cuarta Transformación (4T) en 2024?	
JUAN PABLO NAVARRETE VELA	69

Instituciones democráticas y crecimiento económico en México ¿Se avanzó con la 4T?	
PABLO PINEDA ORTEGA	97

La pobreza de proyectos políticos en México en 2024	
MARÍA GUADALUPE MORENO GONZÁLEZ	
LUCÍA IBARRA ORTIZ	127

El presidencialismo en la doctrina constitucional mexicana. Presidencialismo <i>vs</i> neopresidencialismo	
JORGE CHAIRES ZARAGOZA	
ARTURO VILLARREAL PALOS	151

Aprobación presidencial y resultados electorales del candidato correligionario del ejecutivo federal en las entidades federativas en México (2001-2023)	
ORESTES ENRIQUE DÍAZ RODRÍGUEZ JOSÉ MARÍA REYES HUERTA	177
Control al Ejecutivo y División de Poderes en Jalisco. Análisis del desempeño de la lxiii Legislatura del Congreso del Estado (2021-2024)	
MARÍA NADIEZHDA ROBLÉS VILLASEÑOR	219
Segunda parte.	
Seguridad pública, criminalidad y derechos humanos	
Desafíos de México en materia de seguridad	
MARCOS PABLO MOLOEZNIK LUZ CELINA CAMARONA ROMERO	247
Macrocriminalidad y violaciones de derechos humanos en México. El necesario cambio de enfoque en la estrategia de seguridad pública	
TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA	279
Fuerzas Armadas y Guardia Nacional en México: un análisis socio-jurídico y comparativo de la política de seguridad	
JORGE ALEJANDRO GÓNGORA MONTAÑO FRANCISCO ANTONIO RAMÍREZ FRAUSTO	313
La desaparición forzada de personas. Eje transversal de la inseguridad ciudadana	
ROGELIO BARBA ÁLVAREZ DAYANE JETZABEL ORTIZ TORRES	339
Acerca de los autores	355

Introducción

PABLO PINEDA ORTEGA
TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA

La administración del presidente López Obrador que asumió el poder el 1 de diciembre de 2018 se autodefinió como la *Cuarta Transformación* (4T), haciendo referencia así a tres momentos emblemáticos previos de la historia del país y buscando con ello insertarse en esa lógica de acontecimientos culminantes del devenir de México que habían significado un verdadero cambio de época. Lo cierto es que las expectativas generadas por el presidente López Obrador no eran menores y en la vieja dicotomía que clasifica a los partidos políticos y gobiernos en ejercicio entre izquierdas y derechas, el partido del Movimiento de Regeneración Nacional, morena, se identificaba claramente con la izquierda, sin que hubiese en la historia contemporánea un precedente de un gobierno de ese matiz en México, no al menos desde el ya lejano gobierno de Lázaro Cárdenas en 1934-1940.

A pesar de lo equívoco y complejo del término, de manera general los gobiernos de izquierda reivindican en materia social la necesidad de emprender políticas que protejan a los que menos tienen, políticas progresivas, y emprenden acciones de amplio espectro que contribuyen a garantizar los derechos sociales de todos. En materia ambiental asumen una genuina preocupación por preservar los recursos naturales, lo que entre otras cosas ha significado una apuesta en favor de las energías limpias y la reducción paulatina de la huella de carbono en la producción y el consumo. Por lo que va a la economía, estos gobiernos buscan proteger y

mejorar los derechos laborales en el entendido de que el factor trabajo es el más débil en la producción y buscan asimismo regular sectores claves de la actividad económica como lo son el financiero y energético y, más en general, se inclinan por un intervencionismo público deseablemente acotado que oriente el crecimiento y promueva la inversión. Finamente y no menos importante, los gobiernos de izquierda se comprometen con especial énfasis en la protección de los derechos humanos y promueven el ejercicio republicano del poder con una sólida y funcional división de poderes que garantice ambos, el pleno ejercicio de los derechos políticos de su ciudadanía, así como la rendición de cuentas en el ejercicio público y el combate a la corrupción.

En distinta medida, en efecto estas y otras preocupaciones afines las hizo propias el gobierno de la 4T y a tono con ello en el documento central de la planeación y ejercicio público de su gestión, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (pnd), se definieron tres grandes ejes que recogen esta orientación. El Eje Social denominado “Bienestar” cuyo objetivo es “Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con énfasis en la reducción de brechas de desigualdad y condiciones de vulnerabilidad y discriminación en poblaciones y territorios”; el Eje Económico, “Desarrollo económico” que se propuso “Incrementar la productividad y promover un uso eficiente y responsable de los recursos para contribuir a un crecimiento económico equilibrado que garantice un desarrollo igualitario, incluyente, sostenible y a lo largo de todo el territorio”, y finalmente el Eje “Justicia y Estado de Derecho” que planteó como su objetivo “Garantizar la construcción de la paz, el pleno ejercicio de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de las instituciones del Estado mexicano”.

No se podría afirmar entonces que no existía desde prácticamente el inicio de gobierno una clara definición de hacia dónde debían orientarse las políticas públicas y qué logros se buscaban alcanzar a lo largo del sexenio. Tampoco se tendrían obstáculos de significación que lo impedirían, habida cuenta de la mayoría absoluta que alcanzó mor ena con sus partidos aliados en las dos legislaturas del sexenio. De manera adicional,

la restricción presupuestaria no debía de ser un factor importante, pues el más amplio y socorrido criterio para medir la deuda pública como proporción del pib, se encontraba por debajo de la media latinoamericana en el 2018: 34.6%.

Como se ve, estaban dadas las condiciones para emprender los cambios sustanciales que le darían contenido a la genérica expresión de la “Cuarta Transformación”, pero conforme transcurrió el sexenio se fue apreciando con mayor claridad que la voluntad política comprometida, las fijaciones ideológicas de años y las limitaciones de los nuevos cuadros de gobierno impidieron atender con suficiencia los nuevos retos. Lo anterior se pudo apreciar muy pronto particularmente con la pandemia, y recuérdese que a un año de la nueva administración a nivel global se tuvo que enfrentar un fenómeno especialmente disruptivo y sin precedente en muchas décadas, el covid-19, con lo que los gobiernos de todo el mundo exploraron soluciones creativas que en algunos casos permitieron superar los más graves efectos de la misma, mientras que en otros ocurrió todo lo contrario, se obstinaron en políticas insustanciales que subestimaron las consecuencias del fenómeno.

También, pronto resultó claro que la clasificación izquierda-derecha no aportaba mucho a la pertinencia y profundidad de las estrategias públicas emprendidas en la pandemia, y en ese sentido resulta ilustrativo que el gobierno de *derecha* de Bolsonaro en Brasil emprendió acciones contracíclicas de corte keynesiano que redujeron la intensidad del colapso económico (el pib *sólo* se contrajo un 4% en el 2020 en ese país), mientras que el gobierno de *izquierda* en México con la tibieza de su actuación condujo a una contracción del producto de poco más del 8% en ese mismo año (cepal). Aún más grave es el resultado del estudio de la Comisión Independiente de Investigación sobre la Pandemia encabezada por el Dr. Javier Sepúlveda, que concluyó que alrededor del 40% de los fallecimientos (320 mil) se debieron al mal manejo emprendido por el gobierno para atender esta grave crisis de salud pública.

El listado de las decisiones erráticas y con pobre sustento técnico es largo y sólo se agrega una particularmente polémica y que fue tomada

inclusive antes de la toma de posesión del nuevo gobierno, en octubre del 2018. Se trata de la cancelación del que podría haber sido el tercer aeropuerto más grande del mundo y cuyo avance en su construcción se calculó en un 38%, decisión que el entonces presidente electo afirmó se sustentaba en una encuesta que claramente no tenía mayor rigor técnico ni contaba con fundamento legal alguno. Esta decisión no sólo tuvo un costo fiscal enorme —el Informe de Cuenta Pública del 2019 calculó que el quebranto ascendía a 332 mil millones de pesos— sino que también generó un desaliento a la inversión que a la postre y aún sin pandemia generó una caída del producto en el primer año de gobierno del 0.5% del pib.

También, desde luego, se llevaron a cabo acciones necesarias e importantes como lo fue la parcial ampliación de la política social, pero más allá de su insuficiente impacto en el bienestar general —se vuelve sobre ello— el factor que probablemente mayor influencia tuvo para conservar las simpatías de la gente lo fue una política de comunicación pública muy exitosa que le permitió al presidente mantener su ascendencia entre sectores sociales importantes. Se trata de las coloquialmente llamadas “mañaneras”, mismas que le ayudaron a colocar en la agenda pública los temas de su mayor interés con el enfoque que mejor le favorecía, pero sobre todo que le permitieron no sólo minimizar aquellos otros que le incomodaban sino también el mantener y alimentar el descrédito sobre la prensa crítica al preocupante estado que ya guardaba el país.

Lo cierto es que no es fácil emitir un juicio amplio y contundente sobre el desempeño de este gobierno de luces y sombras, debido a lo cual y sólo con propósitos aproximativos, se toma como referencia para su evaluación la que él mismo se designó: la evolución de los tres indicadores del igual número de Ejes Generales del pnd ya citados. Este ejercicio permite mantener una visión equilibrada, porque justo ellos son ampliamente compartidos por la literatura para dar cuenta (junto con otros indicadores, desde luego) del desempeño en las grandes áreas de la gestión de un gobierno, además de que fueron retomados por el propio gobierno a partir del diagnóstico que acompaña al plan. Este ejercicio, además, nos permitirá retomar aún de forma sólo enunciativa

la amplia temática recogida en las distintas contribuciones de este libro, mostrando así la coherencia temática del mismo.

De manera muy breve, para el Eje de Bienestar el indicador es el número de mexicanos que salen de la pobreza; para el Eje Económico lo es el incremento de la productividad, y para el Eje de Justicia y Estado de Derecho lo es el lugar que ocupa el país en el Índice de Estado de Derecho. Sobre esta base y de la revisión de las contribuciones a esta obra, se aprecia que esta se enfoca de manera principal en este último eje, como se desprende mejor a partir de una muy sintética revisión de este referente. Debido entonces a que la obra se centra mayormente sobre la temática del tercer eje del pnd y por tanto su indicador, se presenta de manera muy apretada una consideración de los primeros dos indicadores para luego abordar el de mayor interés.

Según aparece en tabla 1 del capítulo 3 de esta obra y con base a coneval, el número de mexicanos que salieron de la pobreza entre 2018 y 2022 fue de sólo 5.1 millones, cantidad que equivale a poco menos del 4% de la población total en un país en donde prácticamente 4 de cada 10 trabajadores (37.8%) se encuentran en pobreza laboral y en donde el 36.3% de la población se encuentra en condición de pobreza (coneval, 2023). Con esta información se debe reconocer que el logro en este indicador fue —de haberlo— muy magro, insuficiente. Por lo que va a la productividad (segundo indicador), en esa misma tabla se aprecia que su tasa de crecimiento fue negativa para todo el sexenio (inegi), lo que a la postre se reflejó en el estancamiento económico que se ha vivido a lo largo del sexenio, no obstante que justo en el pnd se afirmaba que estaríamos creciendo a una tasa anual del 4%.

Detengámonos ahora en el indicador de mayor interés, el Índice de Estado de Derecho, mismo que es un referente mundial diseñado por el World Justice Project con sede en Washington, Estados Unidos, y cuyos valores se encuentran en permanente actualización para más de 142 países. Como se afirma en su página, este índice mide cómo el Estado de Derecho es experimentado y percibido alrededor del globo con información recabada mediante más de 149,000 encuestas en hogares y

con entrevistas a más de 3,400 expertos en temas legales. Como aparece a continuación, el índice se estructura de 8 factores, mismos que se desagregan en los rubros que abajo aparecen. Nótese que de cada factor se registra el puntaje que tenía el país en el 2019 y el que se reporta para el 2023. El mejor puntaje —el pleno respeto al Estado de Derecho— es 1 en tanto que el peor es cero. No hay espacio para la explicación de cada uno de estos conceptos, pero son bastante intuitivos y referidos con frecuencia en la literatura.

1. Límites al Poder Gubernamental. Puntaje en 2019, 0.47; en 2023, 0.44. Los subfactores en los que se desagrega este punto son: 1.1 Límites al poder Legislativo; 1.2 Auditorías Independientes; 1.3 Sanciones por Conductas Indevidas; 1.4 Otros contrapesos, y 1.5 Transición de Poder.
2. Ausencia de Corrupción. Puntaje en 2019, 0.29; en 2023, 0.26. Los subfactores que incluye este punto son: 2.1 Ausencia de corrupción en el Ejecutivo; 2.2 Ausencia de corrupción en el Judicial; 2.3 Ausencia de corrupción en la Policía y en el Ejército, y 2.4 Ausencia de corrupción en el Legislativo.
3. Gobierno Abierto. Puntaje en 2019, 0.61; en 2023, 0.58. Los subfactores en que se desagrega este punto son: 3.1 Leyes y datos públicos; 3.2 Derecho a la Información; 3.3 Participación cívica, y 3.4 Mecanismos de queja.
4. Derechos Fundamentales. Puntaje en 2019, 0.54; en 2023, 0.48. Los subfactores integrantes de este punto son: 4.1 Ausencia de Discriminación; 4.2 Vida y seguridad; 4.3 Debido Proceso Legal; 4.4 Libertad de Expresión; 4.5 Libertad Religiosa; 4.6 Derecho a la Privacidad; 4.7 Libertad de Asociación, y 4.8 Derechos Laborales.
5. Orden y Seguridad. Puntaje en 2019, 0.57; en 2023, 0.50. Los subfactores en que se desagrega este punto son: 5.1 Ausencia de Delitos; 5.2 Ausencia de conflicto civil, y 5.3 Ausencia de justicia por mano propia.
6. Cumplimiento Regulatorio. Puntaje en 2019, 0.46; en 2023, 0.44. Los subfactores que componen este punto son: 6.1 Aplicación efec-

tiva de Regulaciones; 6.2 Sin influencias indebidas; 6.3 Sin retrasos injustificados; 6.4 Respeto al Debido Proceso, y 6.5 Derechos de Propiedad.

7. Justicia Civil. Puntaje en 2019, 0.40; en 2023, 0.37. Los subfactores en que se desagrega este punto son: 7.1 Accesible; 7.2 Ausencia de Discriminación; 7.3 Ausencia de Corrupción; 7.4 Sin influencias indebidas; 7.5 Sin retrasos injustificados; 7.6 Aplicación efectiva; 7.7 Mecanismos alternativos imparciales y efectivos.
8. Justicia Penal. Puntaje en 2019, 0.29; en 2023, 0.26. Los subfactores constitutivos de este punto son: 8.1 Investigaciones efectivas; 8.2 Impartición de Justicia puntual y efectiva; 8.3 Sistema Penitenciario efectivo; 8.4 Ausencia de Discriminación; 8.5 Ausencia de Corrupción; 8.6 Sin influencias indebidas, y 8.7 Debido proceso legal.

Nótese en primer lugar, que aunque explícitamente no lo establece, el Índice arroja luz y ofrece evidencia sobre la vigencia de las instituciones democráticas pues sus factores “Límites al poder gubernamental” y “Derechos fundamentales” son la base de los regímenes republicanos que protegen y preservan las libertades ciudadanas sobre el abuso del poder. De manera adicional, el que exista un “Gobierno abierto” favorece la transparencia y la atención pública del desempeño cotidiano de un gobierno. En el mismo sentido, con el ejercicio equilibrado del poder que acompaña a estos gobiernos se abona a la “Ausencia de corrupción” y a un mayor “Orden y seguridad”. Finalmente, la vigencia del estado de Derecho, que es consustancial a las democracias consolidadas, se ve reflejado en la operación de su Poder Judicial, esto es, en la “Justicia civil” y en la “Justicia penal”

Del dato reportado para cada factor destaca que en las 8 dimensiones del índice hay una caída entre el año 2019, el primero del sexenio, y el 2023, último que reporta el índice (penúltimo del sexenio), esto es, el deterioro no da margen a confusión alguna. Sin embargo, la caída en todos ellos no es la misma como tampoco lo es el lugar en que se encontraban al inicio del sexenio. Hay que destacar que con excepción

de *Gobierno abierto* en el 2019, en todas las demás dimensiones (inclusive en esta, en el 2023) el valor ha sido inferior a 0.60, lo cual da cuenta de la grave debilidad de la arquitectura del control del poder público y de su marco legal y judicial en el país. Veamos.

En la dimensión *Límites al Poder Gubernamental* la caída es de 3 puntos y en sus componentes el más bajo es el de “Sanciones por conductas indebidas”, que claramente se asocia al grado de impunidad que prevalece en el país. En la dimensión *Ausencia de Corrupción* también la caída es de 3 puntos, si bien aquí el puntaje al inicio del sexenio ya de suyo era muy malo, 0.29 (México era considerado un país altamente corrupto y esta percepción creció). La corrupción es percibida especialmente alta en el “Poder Legislativo”, si bien en los otros actores no es mucho mejor. En la dimensión *Gobierno Abierto* se muestra el mejor desempeño en 2019, aunque con un puntaje no envidiable (0.61), que también cayó a lo largo del periodo 3 puntos, en tanto que el rubro de mayor caída aquí fue la “Participación cívica”. En la cuarta dimensión, *Derechos Fundamentales*, el puntaje cae 4 unidades para quedar en 0.48 y el rubro de menor puntaje aquí es el “Debido Proceso Legal”, que da cuenta de la debilidad en el respeto a la normatividad de parte de los servidores públicos con claras afectaciones a la ciudadanía.

La dimensión *Orden y Seguridad* muestra una caída en el periodo de análisis de 7 unidades —la más alta entre todas— para quedar en el 2023 en 0.50 y en donde destaca el muy pobre desempeño en el rubro “Ausencia de justicia por mano propia”, que muestra el grave deterioro en el tejido social y la falta de confianza en las autoridades judiciales. La dimensión seis, *Cumplimiento Regulatorio*, es justo la que presenta una menor caída de sólo dos puntos para quedar en el 2023 en 0.44, aquí el rubro de peor desempeño es “Respeto al debido proceso” que, una vez más, muestra que más allá de la existencia de la legislación adecuada el problema mayor es su cumplimiento. La dimensión *Justicia Civil*, por su parte, baja también tres puntos para quedar en 0.37 y en donde las mayores debilidades están en “Ausencia de discriminación” y “Sin retrasos injustificados” con un pésimo puntaje (0.25). Finalmente, en la

dimensión *Justicia Penal*, la de peor desempeño de todas, también cae 3 puntos a lo largo del sexenio para quedar en 0.26, y donde las más sensibles deficiencias están en “Investigaciones efectivas” y “Ausencia de discriminación”.

De este modo, ante las insuficiencias en los ejes Social y Económico ya referidas, este tercero tampoco muestra resultados distintos, particularmente como se ve en el ámbito de la corrupción y de la administración de justicia, y dentro de esta en la más lacerante para el ciudadano, que debe vivirla por razones justificadas o no, la justicia penal. De igual modo, el desempeño es muy pobre en materia de respeto a los derechos fundamentales, y desde luego también lo es en lo que concierne a las limitaciones al poder gubernamental. Se aprecia así que, aún refiriendo los mismos indicadores que el gobierno de la 4T seleccionó, los resultados de su gestión son muy pobres y eso plantea enormes retos para la administración que llegue en el 2024.

Con un modelo analítico similar pero ciertamente de mayor amplitud, el de los *Indicadores de la Gobernabilidad* del Banco Mundial (bm), también se puede evaluar el desempeño del país. En este instrumento se entiende por Gobernabilidad al conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. El modelo se desagrega en los siguientes tres momentos con las dos dimensiones que se citan para cada uno:

- Proceso por el cual los gobiernos son elegidos, monitoreados y reemplazados: Voz y Rendición de Cuentas y Estabilidad Política y ausencia de Violencia/terrorismo.
- Capacidad del gobierno para formular efectivamente e implementar políticas sólidas: Efectividad Gubernamental, y Calidad Regulatoria.
- Respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas: Estado de Derecho, y Control de la Corrupción.

Lo cierto es que, aunque la lógica misma de ambos modelos, así como las dimensiones y el énfasis puesto en ellas son distintos, se pue-

den hacer corresponder sus criterios de una manera más bien libre y aproximativa, tal y como aparece en la siguiente tabla. De este modo se observa que, en ambos, el desempeño público en el marco de una arquitectura institucional con división de poderes que favorezca la rendición de cuentas y el apego a la legalidad puede ser razonablemente evaluado con los indicadores idóneos a partir de la evidencia empírica disponible.

Tabla 1
Correspondencia entre la estructura conceptual de los Indicadores de Gobernabilidad y el Índice de Estado de Derecho

Indicadores de Gobernabilidad		Índice de Estado de Derecho.
Momentos	Dimensiones	Factores
Proceso por el cual los gobiernos son elegidos, monitoreados y reemplazados	Voz y Rendición de Cuentas	Gobierno abierto
	Estabilidad Política y ausencia de Violencia	Límites al poder gubernamental
		Orden y seguridad
Capacidad para formular e implementar políticas sólidas	Efectividad Gubernamental	
	Calidad Regulatoria	Cumplimiento regulatorio
Respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas	Estado de Derecho	Derechos fundamentales
		Justicia civil
	Control de la Corrupción.	Justicia penal
		Ausencia de corrupción

Fuente: desarrollo de los autores a partir de bm y el wjp.

No podemos detenernos aquí en el detalle de este modelo, mismo que se desarrolla con amplitud en el capítulo tres, pero de su gráfica 4 (p. 122) se aprecia que a lo largo del sexenio el desempeño de México en estas seis dimensiones —que no era bueno en el sexenio previo— se fue deteriorando aún más con la 4T. En efecto, en tal gráfica se registra el percentil en que se encuentra el país en el periodo 2019-2023 y de manera muy señalada se aprecia su pobre desempeño en las siguientes tres dimensiones: Estabilidad Política, Estado de Derecho y Control de la Corrupción. De este modo, tanto con referencia al Índice de Estado de

Derecho como con los Indicadores de Gobernabilidad el país presenta un escenario de deterioro democrático, creciente inseguridad pública y legalidad diezmada, temática cuya gravedad se recoge y discute de manera central en esta obra.

El libro se integra así por dos grandes apartados. En el primero se analiza de forma más amplia el contexto general del ejercicio del poder público en México y las restricciones que este ejercicio le han significado a los derechos y libertades básicos de los ciudadanos. Dado su protagonismo, en esta primera parte también se estudia la figura del titular de Ejecutivo Federal, sus excesos en algunos planos de su desempeño y la indiscutida aceptación que ha mantenido con los posibles efectos que esto habrá de tener en las elecciones federales del 2024. En esta sección también se estudia el desempeño gubernamental en temas tales como la política social y crecimiento económico, analizando si las instituciones democráticas abonan o no al desarrollo social. Finalmente, y como un caso especial pero representativo del ejercicio público a nivel local, se analiza el desempeño del Poder Legislativo en Jalisco en donde se aprecia que, en distinta medida, los grandes temas y preocupaciones de la gobernabilidad a nivel nacional también se viven en las entidades federativas.

La segunda parte de la obra está mayormente centrada en la amplia temática de los derechos humanos y la seguridad pública, así como en la estrategia definida en el sexenio para enfrentar la inseguridad a través de las fuerzas armadas y la Guardia Nacional, y se discute asimismo uno de los mayores flagelos del México moderno: la desaparición forzada de personas. Como se ve, estos temas han estado presentes en la agenda pública nacional, y ya al final del sexenio su inadecuada atención se refleja en el grave deterioro de la seguridad, los derechos humanos y por supuesto en la dolorosa pérdida de vidas humanas a través de la violencia.

Sobre la lógica de los dos referentes citados, el Índice de Estado de Derecho y los Indicadores de Gobernabilidad, a continuación, se hace un recuento sintético de los capítulos que integran la obra. La idea general es no sólo presentar una introducción a los principales y más rele-

vantes temas de cada uno sino también mostrar su integridad temática y su pertinencia para el análisis del contexto sociopolítico del México de fin de sexenio.

En este orden de ideas, la primera parte de la obra, “Instituciones, presidencialismo y gestión”, está integrada por siete capítulos. En el primero de ellos, “La recesión democrática en México. Los retos democráticos en tiempos de la Cuarta Transformación”, Ismael Ortiz Barba se pregunta sobre las condiciones en que se encuentra la democracia mexicana. Alude al fenómeno de la recesión democrática, entendida esta como un proceso gradual de debilitamiento de las instituciones democráticas, los derechos civiles y políticos, así como de la participación ciudadana. De acuerdo con Barba, la evidencia empírica demuestra que México está transitando a un régimen autocrático, esto es, a “un sistema de gobierno en el que el poder está concentrado en manos de una sola persona o un pequeño grupo, sin una verdadera separación de poderes ni un sistema democrático robusto”. El autor revisa evaluaciones de instituciones de diferente origen, tanto nacionales como internacionales (empresas particulares, organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación de diferentes instituciones de educación superior), las cuales señalan tendencias preocupantes como la centralización del poder por parte del presidente Andrés Manuel López Obrador, la erosión de los contrapesos institucionales, el debilitamiento de los órganos autónomos, los ataques a la prensa y a la sociedad civil, la violación de derechos humanos, la corrupción y la impunidad.

En el capítulo “¿Continuidad de la Cuarta Transformación (4T) en 2024?”, Juan Pablo Navarrete Vela presenta algunos escenarios sobre la contienda presidencial del 2 de junio de 2024, cuestionándose si morena podrá retener la titularidad del poder Ejecutivo, y si obtendrá mayoría en el Congreso de la Unión. Analiza, además, el por qué Morena logró llegar a las elecciones de 2024 como el partido con mayores preferencias, asumiendo que está relacionado con los diversos programas sociales implementados por la administración del presidente López Obrador. Por ello, el autor revisa los elementos más significativos del gobierno de aml o

y la 4T: participación política de las mujeres, la política social del bienestar, las obras insignia, la política económica, y la agenda pendiente de la administración, que refiere a la confrontación del Ejecutivo con diversos actores tales como los medios de comunicación, los partidos de oposición, y los Organismos Constitucionales Autónomos.

Pablo Pineda Ortega, en el capítulo “Instituciones democráticas y crecimiento económico en México ¿Se avanzó con la 4T?”, estudia el desempeño de México a lo largo del sexenio 2018-2024. Para analizar el ejercicio del poder político toma como referencia el Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial, y para analizar la cuestión económica utiliza el Índice de Competitividad del imco, el Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage y el Ranking de Competitividad Mundial del imd. Pineda identifica una clara asociación entre el estancamiento económico que ha vivido México y la insuficiente rendición de cuentas, equilibrio de poderes y apego a la legalidad del gobierno. Esto es, el autor correlaciona el desarrollo de las instituciones democráticas con el desempeño económico del país. Desde esta perspectiva analiza el sexenio que está por concluir, y encuentra que hay un “deterioro sostenido si bien no drástico en la gobernabilidad y con él hay también un deterioro en los índices de desempeño económico estudiados.”. Así pues, argumenta cómo las omisiones en el equilibrio de poderes, en la rendición de cuentas y en la vigencia del Estado de Derecho, inciden negativamente en la inversión y provocan estancamiento económico.

María Guadalupe Moreno González y Lucía Ibarra Ortiz, reflexionan sobre la ausencia de proyectos políticos definidos en el país de forma que la ciudadanía pueda ser capaz de identificarlos. En el capítulo “La pobreza de proyectos políticos en México en 2024”, las autoras aluden a los grandes temas pendientes al término del sexenio 2018-2024: la construcción de ciudadanía, y el combate a la violencia, la pobreza, la desigualdad y la injusticia social. Aluden asimismo a la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas, a efectos de que el ciudadano pueda elegir a sus representantes populares con base en propuestas iniciales de proyecto político y su contraste con los resultados obtenidos.

El capítulo “El presidencialismo en la doctrina constitucional mexicana. Presidencialismo vs neopresidencialismo”, de la autoría de Jorge Chaires Zaragoza y Arturo Villarreal Palos, persigue observar si existen o no paralelismos entre el presidencialismo y su intromisión en los gobiernos subnacionales del régimen priísta del siglo xx y lo que denominan como el “neopresidencialismo” del presidente López Obrador. De entrada, señalan que la creación de un Ejecutivo fuerte en el siglo pasado estuvo respaldada por el consenso de los constituyentes de 1917, quienes lo consideraron necesario para contrarrestar el poder de los caudillos regionales y poder consolidar el proyecto nacional emanado de la Revolución, lo que se tradujo en intromisión del presidente en los poderes de las entidades. En el presente, en cambio, López Obrador respalda su poder excesivo en una mayoría artificial en el Legislativo. Los autores identificaron ciertas similitudes causales entre el presidencialismo del siglo pasado con el gobierno del presidente López Obrador.

Orestes Enrique Díaz Rodríguez y José María Reyes Huerta, en “Aprobación presidencial y resultados electorales del candidato corregionario del ejecutivo federal en las entidades federativas en México (2001-2023)”, demuestran “el grado de consistencia entre la aprobación de los presidentes y el resultado electoral de los candidatos corregionarios del ejecutivo federal en los estados”. Partiendo de la aportación de diversas investigaciones que sostienen que la aprobación del ejecutivo de turno tiende a anticipar “de manera razonablemente consistente la continuidad o alternancia en el poder en las elecciones presidenciales”, los autores se proponen observar si sucede lo mismo en el caso mexicano, tratándose de las elecciones a gobernadores. Esto es, persiguen observar si la popularidad presidencial incide o no en el éxito o derrota de los candidatos a los ejecutivos estatales. A través de la comparación diacrónica de los resultados obtenidos en ciento diez comicios estatales celebrados en las entidades federativas mexicanas entre 2001 y 2023, los autores analizan el grado de consistencia entre la aprobación de los presidentes y el resultado electoral de los candidatos a gobernadores de su mismo partido.

Con una perspectiva más local, Mara Nadiezhda Robles Villaseñor, analiza la dinámica de la división de poderes en Jalisco, observando el comportamiento del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo. En “Control al Ejecutivo y División de Poderes en Jalisco. Análisis del desempeño de la lxiii Legislatura del Congreso del Estado (2021-2024)”, Robles analiza la actuación del congreso estatal en tres rubros concretos: finanzas, nombramientos, y desempeño político. En un Congreso con 42.1% de diputados pertenecientes a Movimiento Ciudadano, el mismo partido al que pertenece el gobernador, la autora se cuestiona si existe en Jalisco un verdadero sistema de contrapesos. Resaltando la importancia de los parlamentos, especialmente en su función de control, revisa el sentido de las votaciones en procesos trascendentales para la vida política de Jalisco, con lo que pone en evidencia una importante subordinación del Legislativo local al poder Ejecutivo estatal.

La segunda parte del libro, “Seguridad pública, criminalidad y derechos humanos”, está integrada por cuatro capítulos. Bajo el título de “Desafíos de México en materia de seguridad”, Marcos Pablo Moloeznik y Luz Celina Camarena Romero reflexionan sobre el balance negativo de la gestión del presidente Andrés Manuel López Obrador en materia de seguridad. Como señalan los autores, “La violencia, las desapariciones forzadas y la pérdida del ejercicio efectivo de la soberanía nacional sobre grandes regiones de México —de la mano del accionar de los cárteles de la droga— constituyen la nota dominante del actual sexenio”. Realizan un sólido diagnóstico sobre seguridad nacional y seguridad pública con el propósito de aportar propuestas concretas que coadyuven a afrontar la violencia, las desapariciones forzadas y la pérdida de la soberanía en regiones importantes del país a manos de los cárteles de la droga. Al definir el escenario nacional de violencia, pérdida de soberanía, corrupción e impunidad como *catastrófico*, los autores plantean como principal desafío para el próximo gobierno una estrategia de seguridad integral con medidas de seguridad, reformas institucionales y políticas de prevención.

En el capítulo “Macrocriminalidad y violaciones de derechos humanos en México. El necesario cambio de enfoque en la estrategia de seguridad pública”, Teresa Isabel Marroquín Pineda se cuestiona por qué desde el 2006 hasta el presente, tres gobiernos sucesivos emanados de distintos partidos políticos han fracasado en sus estrategias de seguridad pública. Desde el panista Calderón Hinojosa (2006-2012), pasando por el priísta Peña Nieto (2012-2018), hasta el morenista López Obrador, el combate contra el crimen organizado ha sido poco efectivo y ha provocado una crisis de violaciones de derechos humanos sin precedentes. Para Marroquín, la principal falla de las estrategias es el inadecuado diagnóstico de la naturaleza de la criminalidad, por lo cual la acción gubernamental se ha centrado en la captura de los principales capos. El no abordar la criminalidad como un sistema complejo, ha provocado que se pierda de vista que se trata de redes criminales integradas por una gran diversidad de actores, sosteniendo múltiples interacciones. Por ello, la autora propone utilizar el análisis de redes para analizar la macrocriminalidad imperante, y poder así realizar diagnósticos más certeros, que alimenten propuestas de combate más efectivas.

Jorge Alejandro Góngora Montejano y Francisco Antonio Ramírez Frausto, analizan la política de seguridad empleada por el presidente Andrés Manuel López Obrador basada en la militarización. En el capítulo “Fuerzas Armadas y Guardia Nacional en México: un análisis socio-jurídico y comparativo de la política de seguridad”, los autores reflexionan sobre el impacto en los derechos humanos de la utilización de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública. Consideran que esto ha generado un círculo vicioso: “violencia generalizada-combate frontal a esa violencia por las fuerzas armadas-generación de más violencia”. Los autores llevan a cabo un análisis jurídico-institucional del actuar público, además de estudiar la naturaleza, facultades y atribuciones, así como reformas jurídicas de las Fuerzas Armadas en las tareas de defensa, mantenimiento de la soberanía, y labores de seguridad pública. A partir de esto reflexionan sobre el por qué si el marco jurídico mexicano de las Fuerzas Armadas incorpora una perspectiva de respeto a los

derechos humanos, éstos son frecuentemente violentados. Góngora y Ramírez proporcionan una panorámica de los países que han empleado a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, revisando particularmente los casos de Argentina, Colombia, Chile, Venezuela y España con la idea es contar con una visión amplia de las experiencias en otras latitudes. Los autores señalan los grandes retos que deberá afrontar la próxima administración federal para construir un modelo de seguridad integral efectivo, en apego a los principios del Estado de Derecho.

Rogelio Barba Álvarez y Dayane Jetzabel Ortiz Torres son los autores del último —pero no menos importante— capítulo: “La desaparición forzada de personas. Eje transversal de la inseguridad ciudadana”. En este refieren la extensión cualitativa y cuantitativa de este crimen de lesa humanidad, tanto a nivel nacional, como específicamente en el caso de Jalisco. En su texto hacen notar que la desaparición fue una estrategia implementada por las organizaciones criminales para imponerse sobre otras, y así controlar territorios y expandirse. A pesar de que se han creado instituciones y dependencias para atender las desapariciones, éstas aumentaron notablemente durante el sexenio 2018-2024. De ahí que los autores señalen esta crisis como uno de los desafíos más urgentes a ser abordados por las siguientes administraciones, a nivel federal y estatal.

Con esta revisión de la amplia temática del capitulado de esta obra, pero de gran interés para la comprensión de la compleja realidad nacional, cerramos nuestra Introducción haciendo votos para que el estudio del libro contribuya a ese propósito: entender mejor el contexto sociopolítico del México de fin de sexenio a partir de contribuciones expertas y con sólido rigor analítico de sus autores. Aunque en el 2024 se lleva a cabo un cambio de gobierno, los grandes problemas de corte estructural que el país enfrenta no cambian, con lo que el reto de la nueva administración es enorme como enormes son también las expectativas que ella genera; en ese contexto se presenta este libro y le corresponde al amable lector evaluar en qué medida este aporta al mejor entendimiento de este crucial momento de la vida de México.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2020). Informe de Cuenta Pública del 2019.
- Banco Mundial. Indicadores de Gobernabilidad. Recuperado de Home Worldwide Governance Indicators (worldbank.org).
- Comisión Económica de América Latina y el Caribe (cepal). Estadísticas económicas y sociodemográficas de América Latina y el Caribe. Recuperado de cepal.stal.t.
- coneval (2023). Comunicado sobre la evolución de la Pobreza Laboral. Gobierno de México (2019).
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.
- World Justice Project, wjp, (s/f) Índice Global de Estado de Derecho 2023. Informe México. Recuperado de wjp Rule of Law Index 2023 Global Press Release | World Justice Project.
- Sepúlveda, Javier et al. Comisión Independiente de Investigación sobre la Pandemia.
- inegi. Recuperado de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (inegi).

Primera parte.
Instituciones, presidencialismo
y gestión de gobierno

La recesión democrática en México. Los retos democráticos en tiempos de la Cuarta Transformación

ISMAEL ORTIZ BARBA

*La democracia es la peor forma de gobierno, excepto todas
aquellas otras formas que se han probado de vez en cuando.*

Winston Churchill

Introducción

La democracia es un pilar fundamental en la estructura política de cualquier nación; sirve como vehículo para la participación ciudadana, la protección de los derechos humanos y la rendición de cuentas de los gobernantes. En México, país con tradición democrática relativamente incipiente y en construcción, los avances y retrocesos en este ámbito han sido parte de su historia política reciente. Sin embargo, en los últimos años, se ha observado un preocupante fenómeno que ha despertado la atención de académicos, líderes políticos y ciudadanos por igual: la recesión democrática.

La recesión democrática es un proceso gradual en el cual las instituciones democráticas, los derechos civiles y políticos, así como la participación ciudadana, experimentan un debilitamiento significativo. Este fenómeno puede manifestarse de diversas formas, como la erosión de la separación de poderes, la limitación de la libertad de expresión, el debilitamiento de los controles y contrapesos institucionales, y el aumento de la corrupción.

En el contexto mexicano, la recesión democrática ha despertado preocupación debido a una serie de acontecimientos y tendencias observadas en los últimos años. Factores como la concentración de poder en la figura presidencial, la debilitación de los órganos autónomos, los ataques a periodistas y defensores de derechos humanos, y la percepción de impunidad frente a la corrupción, han generado un clima de incertidumbre sobre el futuro de la democracia en el país.

Ante este panorama, resulta imperativo realizar un análisis exhaustivo de los factores que han contribuido a la recesión democrática en México, así como identificar posibles soluciones y estrategias para fortalecer las instituciones democráticas y proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos. Este estudio tiene como objetivo proporcionar una visión integral de la situación actual de la democracia en México, así como ofrecer recomendaciones para promover su fortalecimiento y consolidación en el futuro.

Para ello, se hará un recorrido por el tránsito de un proceso histórico recorrido por la democracia en el mundo y en México en particular ocurrido con la tercera ola democratizadora. A ello y en contraposición, en los últimos años se ha visto un desarrollo de movimientos antidemocráticos o contrarios a los indicadores de calidad de la democracia.

Posteriormente se hará un recuento de las evaluaciones de la democracia realizado por organizaciones de la sociedad civil, universidades y empresas privadas y a la conclusión que llegan al hacerlo de la democracia mexicana. Se termina con una reflexión final sobre el futuro de la democracia mexicana.

La tercera ola democrática/autocrática

Con la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (urss) desató una serie de actitudes esperanzadoras para el futuro de la humanidad hasta el punto de que el politólogo estadounidense, Francis Fukuyama (1992), afirmó que después de la derrota de las ideologías preponderantes en el siglo xx, solo permanecería la “democracia liberal”. Aunque luego Huntington

(1997) presentara una perspectiva diferente al considerar la importancia del islam en la política internacional.

El mismo Huntington (1991), en su obra, *La tercera ola*, sobre la evolución de la democracia en el mundo, argumenta que la historia de la democracia se ha caracterizado por tres “olas” de democratización. La primera ola ocurrió a principios del siglo xix, la segunda después de la Segunda Guerra Mundial y la tercera comenzó a finales del siglo xx. Huntington identifica varias causas para estas olas de democratización, incluyendo cambios en el equilibrio de poder global, la expansión de la educación y la alfabetización, y el desarrollo económico.

Asimismo, sostiene que el conflicto principal en el mundo moderno no es entre ideologías como el comunismo y el capitalismo, sino entre democracia y autoritarismo. Argumenta que la democracia se ha convertido en la forma dominante de gobierno en el mundo contemporáneo. El autor considera el papel crucial de las instituciones en el establecimiento y mantenimiento de la democracia; que las instituciones democráticas como elecciones libres y justas, la separación de poderes y el Estado de derecho son fundamentales para el funcionamiento de la democracia.

Por último, a pesar de la expansión de la democracia, Huntington advierte sobre los desafíos que enfrenta, incluyendo la corrupción, el populismo, el nacionalismo étnico y religioso, y la falta de participación ciudadana.

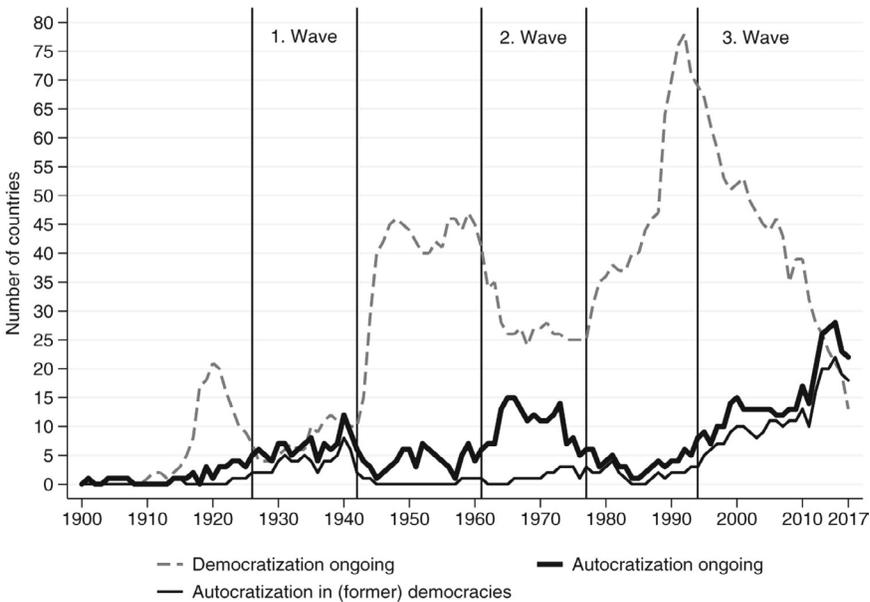
Pues bien, en los últimos años, la democracia se ha venido enfrentado a una “desafección”; que ahora se ha denominado como la “tercera ola autocrática”. Infinidad de estudios y publicaciones han dado cuenta de esta tendencia (Lührmann & Lindberg, 2019; Diamond, 2021; Boese, Lindberg & Lührmann, 2021).

Según el *Índice de Democracia 2023*, 74 de los 167 países y territorios son democracias de algún tipo. El número de “democracias plenas” se mantuvo en 24 en 2023, el mismo que el año anterior. El número de “democracias defectuosas” aumentó de 48 en 2022 a 50 en 2023. De los 95 países restantes, 34 están clasificados como “régimenes híbridos”, que combinan elementos de democracia formal y autoritarismo, y 59 están

clasificados como “regímenes autoritarios”. regímenes” (Economist Intelligence Unit, 2024).

De acuerdo con el v-dem Institute, en su *Democracy Report 2024*, los niveles de democracia en el mundo en 2023 se han reducido a los niveles de 1985; según los promedios por país, nos remontamos a 1998. Desde 2009 —casi 15 años seguidos— la proporción de la población mundial que vive en países autocratizados ha eclipsado la proporción que vive en países en proceso de democratización.

Gráfica 1
Las tres olas de democratización/autocratización



Fuente: Lühmann & Lindberg, 2019

El informe advierte que casi todos los factores de la democracia han estado empeorando en más países de los que están mejorando, en comparación con hace diez años: la libertad de expresión sigue siendo el elemento más afectado de la democracia y está empeorando en 35 países

en 2023. Las elecciones limpias se están deteriorando en 23 países y solo han mejorado en 12. La libertad de asociación, incluida la sociedad civil, es el tercer componente que más se ha deteriorado: 20 países lo han restringido mientras que sólo tres lo han ampliado (V-Dem Institute, 2024).

Asimismo, indica que en varias partes del mundo “en la actualidad, más que en ningún otro momento del siglo pasado, hay otras democracias en deterioro, e incluso hay algunas que están muy cerca de la autocracia” (Fisher, 2022; Casar, 2024). Hay una relación directa entre la tercera ola autocrática y populismo. Los líderes populistas desafían el gobierno democrático con una retórica antipluralista. El ascenso global del populismo está estrechamente relacionado con la tercera ola de autocratización que está surgiendo actualmente y que afecta a multitud de regiones en todo el mundo (Hawkins, Riding & Mudde, 2012; Lührmann & Lindberg, 2019; Ágh, 2022; Wiebrecht et al., 2023).

También, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (idea), en su informe 2023, afirma que “En todas las regiones del mundo la democracia continúa contrayéndose, y la mitad de los países incluidos en el informe registraron declives en al menos uno de los indicadores del desempeño democrático” 2022 fue el sexto año consecutivo en que más países registraron declives netos en lugar de mejoras netas de los procesos democráticos. Esta tendencia descendente que se ha mantenido en los últimos seis años es la más extensa desde 1975” (idea, 2023: 9).

Entonces, es posible ver que la tendencia es evidente, aunque para algunos investigadores estos indicadores no necesariamente son correctos. Consideran que las evaluaciones son más subjetivas que objetivas; esto es, que la mayor parte de los indicadores que muestran un mayor retroceso se basan en medidas relativamente subjetivas con un desacuerdo sustancial entre los codificadores expertos. En medidas relativamente objetivas, ven pocas tendencias claras de retroceso democrático. Advierten que se debe ser cautelosos a la hora de hacer afirmaciones sólidas y amplias sobre un retroceso global basadas principalmente en medidas subjetivas que, a su vez, podrían verse influenciadas por una narrativa de que se está produciendo un retroceso (Little & Meng, 2023).

Aunque otros autores concluye que no hay evidencia convincente de un sesgo grande y sistemático entre expertos, países o tiempo que podría impulsar las tendencias observadas en la democracia global, incluido el tipo de ‘sesgo de malas vibraciones’ planteado como hipótesis por Little & Meng (Knutzen et al., 2023)

La democratización en México

De acuerdo con medidas de estabilidad, ningún régimen en la región iguala al de México en durabilidad y legitimidad construida a través de períodos de cambio, conflicto y desafío (Levy, 1989). La transición a la democracia en México fue un proceso gradual que tuvo lugar a lo largo de varias décadas.

Antes de este período, México estaba dominado por un régimen político de partido único encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (pri). En un foro transmitido por Televisa, Mario Vargas Llosa, ante el asombro de otros intelectuales presentes (Octavio Paz, Enrique Krauze), el escritor peruano expresó:

Yo no creo que se pueda exonerar a México de esa tradición de dictaduras latinoamericanas. Creo que el caso de México, cuya democratización actual soy el primero en aplaudir, como todos los que creemos en la democracia, encaja en esa tradición con un matiz que es más bien el de un agravante.

México es la dictadura perfecta. La dictadura perfecta no es el comunismo. No es la urss . No es Fidel Castro. La dictadura perfecta es México... es la dictadura camuflada. Tiene las características de la dictadura: la permanencia, no de un hombre, pero sí de un partido. Y de un partido que es inamovible... Tan es dictadura la mexicana, que todas las dictaduras latinoamericanas desde que yo tengo uso de razón han tratado de crear algo equivalente al pri (*El País*, 1990).

No hay una fecha categórica para establecer como el inicio de la transición de la democracia en México (Elizondo y Nacif, 2002; Aziz, 2003; Molinar, 1991; Alonso, 1995), pero si hay antecedentes de movimientos

políticos y sociales que sirvieron como “ablandadores” de un sistema político hegemónico. Algunos de ellos fueron el “movimiento ferrocarrilero” en 1958 (Reyna, 1978; Alonso, 1972; Campa, 1970; Vallejo, 1967) y el “movimiento médico” en 1964 (Gutiérrez, 2016; Soto, 2011, Pozas, 1977).

Otras fechas significativas pueden situarse posteriormente, como la reforma constitucional de 1963 que introduce la figura de “diputados de partido” y el reconocimiento constitucional de los partidos políticos (Molinar, 1991; Béjar, 2004). No obstante, el movimiento estudiantil de 1968 fue el acontecimiento más significativo que tuvo un impacto duradero en la historia del país y que influyó en el proceso de transición hacia la democracia (Coronado, 2016; Salas, 2018; Camargo, 2019; Loeza, 2008; Lujambio, 1994); al igual con los acontecimientos producto de los terremotos de 1985 (Alonso, 1995): también se ha establecido a raíz de la separación de la Corriente Democrática, la formación del Frente Democrático Nacional y las elecciones de 1988 (Méndez de Hoyos, 2007);

Sin embargo, también en las sucesivas reformas electorales es posible fijar la transición democrática en México: la de 1977 (Núñez, 1988; Córdova, 2008; Sánchez Susarrey, 1991); en 1994; o con reforma electoral ocurrida realizada dos años después, en 1996 (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997; Becerra Chávez, 1999), que sentaría las bases para las elecciones de 1997; todo ello que culminaría con las elecciones del 2000, con la primera alternancia en la Presidencia de la República. De acuerdo con Lorenzo Córdova, “La transición a la democracia en México sólo puede ser comprendida cabalmente si se la entiende como un proceso gradual en el que los cambios fueron presentándose parcialmente” (Córdova, 2008: 654).

En definitiva, como lo expresa Mauricio Merino: “La mexicana ha sido una transición basada, principalmente, en la interacción entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos” (Merino, 2003: 21; también ver Becerra, 2017; Córdova y Núñez, 2021). Aunque también José Woldenberg lo sintetiza con claridad: “México y sus principales fuerzas políticas y sociales fueron capaces de transformar radicalmente

su sistema electoral para permitir la convivencia y competencia institucional de su pluralidad política” (Woldenberg, 2024).

La democratización en México estuvo enmarcada en lo que se ha categorizado como la “tercera ola democratizadora”. El término fue acuñado por Samuel P. Huntington (1991), que se caracterizó por un aumento en el número de países que transitaban hacia sistemas políticos democráticos.

Pero las preguntas surgen, ¿en qué condiciones está la democracia mexicana? ¿Cómo se puede evaluar? ¿Qué indicadores se deben tomar para determinar su calidad? ¿Qué metodología es la más apropiada para establecer si la democracia avanza o retrocede en un determinado país o región? ¿Pero qué democracia?

La definición de democracia va desde la mínima de Shumpeter (1983) hasta que establece que es “un sistema de vida” (Cpeum, 2023: 6). Independiente de la simplicidad o complejidad de su definición, la democracia en la época contemporánea es cada día más amplia, compleja y medible. Para Keane, la democracia es “monitorizada”: “la democracia monitorizada es la más compleja forma de democracia hasta la fecha” (Keane, 2009: 679) dado que se “volvió plurivalente” (Keane, 2009: 677) y “compleja”: “La principal amenaza de la democracia no es la violencia ni la corrupción o la ineficiencia, sino la simplicidad (Innerarity, 2020).

La autocratización en México

Los datos empíricos evidencian con claridad que México está transitando a un régimen autocrático. El término “régimen autocrático” implica un sistema de gobierno en el que el poder está concentrado en manos de una sola persona o un pequeño grupo, sin una verdadera separación de poderes ni un sistema democrático robusto. En el caso de México, algunas personas y analistas han expresado preocupación sobre una posible transición hacia un régimen autocrático debido a ciertos acontecimientos y tendencias observadas en la política mexicana en los últimos años.

Algunas de estas preocupaciones se derivan de acciones del gobierno, como la centralización del poder en la figura del presidente, la erosión

de los contrapesos institucionales, los ataques a la prensa libre y la sociedad civil, así como la falta de transparencia y rendición de cuentas. También se han señalado casos de corrupción, impunidad y abusos de derechos humanos como indicadores de un posible deterioro democrático (Aguilar-Rivera, 2022).

Para Jacquelin Peschard, el deterioro de la democracia no solo se refleja en las fallas de las instituciones y los sistemas que deberían ejercer control sobre el poder y prevenir abusos y arbitrariedades, sino también en la disminución del aprecio que los ciudadanos tienen hacia la democracia (Peschard, 2024). Ella afirma que el gobierno de la Cuarta Transformación (4T) es responsable del deterioro democrático por los siguientes factores:

1. los índices de pobreza y de concentración del ingreso;
2. las condiciones de inseguridad y violencia criminal que desafían la capacidad del Estado para ofrecer protección y seguridad a la población;
3. la tendencia a la concentración del poder en manos del presidente de la República;
4. el desprecio por la legalidad;
5. el desmantelamiento del aparato burocrático estatal;
6. la militarización en la seguridad pública y en la administración de áreas del Estado que han estado regularmente en manos de civiles;
7. la embestida en contra de órganos de control y contrapesos;
8. la campaña en contra del pensamiento crítico y los fundamentos básicos de la investigación científica;
9. el constreñimiento de los espacios de acción cívica; y,
10. una política de comunicación social centrada en un discurso unánime, que fomenta polarización irreductible (Peschard, 2024: 94-95)

En definitiva, lo que ha caracterizado la dinámica de la autocratización en México se ha caracterizado de los siguientes puntos:

- *Centralización del poder*: El presidente Andrés Manuel López Obrador ha acumulado un considerable poder político y ha ejercido una in-

fluencia significativa sobre otros poderes del gobierno, así como sobre instituciones autónomas y organismos reguladores (Escobar, 23; Sánchez Cano, 2023; Elizondo Mayer-Serra, 2022; Zuckermann, 2024).

- *Ataques a la prensa y la sociedad civil:* Ha habido preocupaciones sobre el deterioro de la libertad de prensa y los ataques a periodistas y medios críticos del gobierno. También se ha observado una hostilidad hacia organizaciones de la sociedad civil que actúan como contrapesos al poder político (Ramírez, 2022; Martínez, 2022; Echeverría & González, 2023; Echeverría & Rodelo, 2024; Aguilar, 2021)
- *Debilidad institucional:* Algunos críticos argumentan que las instituciones democráticas, como el poder judicial y organismos autónomos, han sido debilitadas o cooptadas por el poder ejecutivo, lo que limita su capacidad para actuar como contrapesos efectivos al gobierno (Ortiz y López Ayllón, 2023; Cejudo & Pardo, 2023; Cejudo, 2023; Casar, 2023; Camhaji, 2024).
- *Corrupción e impunidad:* La persistencia de la corrupción y la impunidad en México ha sido vista como un obstáculo para la consolidación democrática y como un indicador de la fragilidad institucional (Bustista, 2021; Rojas, 2022; Ugalde, 2019; Muedano *et al.*, 2021).
- *Polarización política:* La polarización política y la falta de consenso sobre cuestiones clave han dificultado el funcionamiento eficaz de la democracia y han contribuido a la erosión de la confianza en las instituciones democráticas (Moreno, 2024; Estrada, 2024; Larrosa, 2023; Arellano, 2021).

Indicadores internacionales en la evaluación de la democracia en México

Para determinar la condición democrática de un país, se ha dado a la tarea de realizar evaluaciones varias instituciones de diferente origen, tanto nacionales como internacionales: empresas particulares, organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación de diferentes instituciones de educación superior. Para ello se diseñaron metodologías

diversas que resultaron en la agrupación de indicadores precisos que, agrupados en dimensiones, dieron como resultados diversos índices.

En los siguientes apartados se dará cuenta de los resultados obtenidos en esa evaluación y de la condición en que, en esa perspectiva, se encuentra la calidad de la democracia mexicana, donde podrá establecerse si la calidad va en ascenso, se mantiene su eficacia o va en descenso en los últimos años.

El índice de democracia (Democracy Index)

El diario inglés, *The Economist*, a través de su Unidad de Inteligencia del Economista (ei u, por sus siglas en inglés), elabora el *Índice de Democracia* con la idea de proporcionar una instantánea del estado de la democracia en 165 Estados independientes y dos territorios. Con ello se pretende cubrir casi toda la población del mundo y la gran mayoría de los estados del mundo.

El *Índice de Democracia* establece una calificación en una escala de 0 a 10, y se basa su evaluación en cinco categorías: 1. proceso electoral y pluralismo; 2. funcionamiento del gobierno; 3. participación política; 4. cultura política y 5. libertades civiles.

Según sus puntuaciones en una serie de indicadores dentro de estas categorías, cada país se clasifica en uno de cuatro tipos de régimen: “democracia plena”, “democracia defectuosa”, “régimen híbrido” o “régimen autoritario”¹.

Por *democracia plena* se considera aquellos países en los que no sólo se respetan las libertades políticas básicas y las libertades civiles, sino que también tienden a estar respaldados por una cultura política conducente al florecimiento de la democracia; el funcionamiento del gobierno es sa-

¹ Los valores del índice se utilizan para ubicar a los países dentro de uno de cuatro tipos de régimen: democracias plenas: puntuaciones superiores a 8; democracias defectuosas: puntuaciones mayores a 6 y menores o iguales a 8; regímenes híbridos: puntuaciones mayores a 4 y menores o iguales a 6; y, regímenes autoritarios: puntuación menor o igual a 4.

tisfactorio; los medios son independientes y diversos; existe un sistema eficaz de controles y contrapesos; el poder judicial es independiente y las decisiones judiciales se hacen cumplir.

Por *democracias defectuosas* se contempla a los países que también tienen elecciones libres y justas y, incluso si hay problemas (como violaciones a la libertad de prensa) y se respetan las libertades civiles básicas. Sin embargo, existen importantes debilidades en otros aspectos de la democracia, incluidos problemas de gobernanza, una cultura política subdesarrollada y bajos niveles de participación política.

En los *regímenes híbridos* las elecciones presentan importantes irregularidades que a menudo impiden que sean libres y justas; la presión del gobierno sobre los partidos y candidatos de la oposición puede ser común; las debilidades graves son más frecuentes que en las democracias defectuosas: en la cultura política, el funcionamiento del gobierno y la participación política; la corrupción tiende a ser generalizada y el Estado de derecho es débil; la sociedad civil es débil; hay acoso y presión sobre los periodistas; y el poder judicial no es independiente.

Por último, en los *regímenes autoritarios* el pluralismo político estatal está ausente o muy restringido; muchos países en esta categoría son dictaduras absolutas; puede que existan algunas instituciones formales de democracia, pero tienen poca sustancia; las elecciones, si se llevan a cabo, no son libres ni justas; hay desprecio por los abusos y violaciones de las libertades civiles; los medios suelen ser de propiedad estatal o están controlados por grupos conectados al régimen gobernante; hay represión de las críticas al gobierno y una censura generalizada; y no existe un poder judicial independiente.

De acuerdo con la publicación del *ei u*, *Democracy Index 2023. Era de conflicto* (2024), México, de 165 países, se encuentra en el lugar 90 con una calificación de 5.40 (un lugar menos con respecto a 2022). La calificación se elaboró de acuerdo con cada una de las dimensiones previstas:

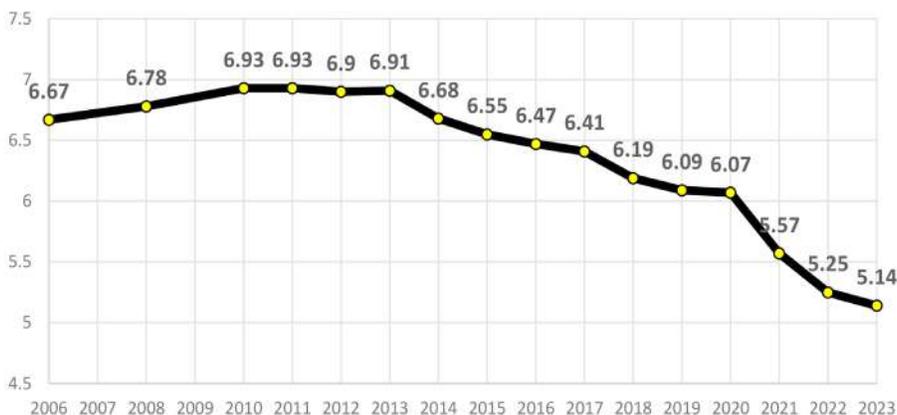
Tabla 1. Dimensiones para elaborar el índice de democracia (México 2023)

	Proceso electoral y pluralismo	Funcionamiento del gobierno	Participación política	Cultura política	Libertades civiles
México	6.92	4.64	6.67	1.88	5.59

Fuente: Democracy Index 2023.

La trayectoria del índice de democracia en México desde 2006 se ve una curva descendente al 2003. En 2006 tenía un índice de 6.67 y pasó a 5.14 en 2023; el máximo se logró en 2010-2011 con un índice de 6.93. De 2010-2011 a la fecha el índice de democracia se ha deteriorado 1.79. En lo que va del actual régimen se ha reducido en 1.05 en el índice (ver gráfica 2).

Gráfica 2
Índice de democracia (México 2004-2023)



Fuente: ei u, 2024.

Varieties of Democracy (v-DEM)

Varieties of Democracy (v-dem) es un enfoque interesante para medir la democracia (histórica, multidimensional, matizada y desagregada) que emplea una metodología distintiva. v-dem es un proyecto del Institu-

to v-dem de la Universidad de Gothenburg. Elabora un conjunto de datos democracia con más de 31 millones de puntos de datos para 202 países desde 1789 hasta 2023. Con la participación de más de cuatro mil académicos y otros expertos de países, v-dem mide 600 atributos diferentes de la democracia. v-dem permite nuevas formas de estudiar la naturaleza, las causas y las consecuencias de la democracia, adoptando sus múltiples significados.

El Instituto publicó el *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. Los principales hallazgos del informe advierte que el nivel de democracia en el mundo para 2022 es similar al de 1986; que la democracia se ha deteriorado en varias regiones; que Asia-Pacífico ha descendido ahora a los niveles de 1978; que hay más autocracias cerradas que democracias liberales; que el 72% de la población mundial (5 mil 700 millones de personas) vivió en autocracias en 2022; que la libertad de expresión se deterioró en 35 países en 2022 (hace diez años era solo 7 países); que la censura gubernamental de los medios de comunicación ha empeorando en 47 países durante los últimos diez años; y que la represión gubernamental contra las organizaciones de la sociedad civil empeoró en 37 países.

v-dem usa la tipología elaborada por Lührmann, Tannenber y Lindberg (2018) como se señala en la tabla 2.

De acuerdo con esta tipología, México es clasificada como “democracia electoral”. De 1972 a 1975 estaba clasificado como “autocracia electoral”; pero, de 1976 a la fecha, México es considerado como “democracia electoral”. México se encuentra en el rango de entre el 40-50% de los países analizados con un índice de 0.34.

El enfoque de v-dem conceptualiza y mide la democracia que distingue entre múltiples principios básicos de la democracia: electoral, liberal, mayoritario, consensual, participativo, deliberativo e igualitario. El conjunto de datos principal de v-dem incluye más de 60 índices y 500 indicadores.

En el *Índice de Democracia Liberal México* obtiene una puntuación de 0.30 (lugar 101); y en el resto de índices: Índice de Democracia Electoral,

0.53 (lugar 82); Índice de Componente Liberal, 0.48; Índice de Componente Igualitaria, 0.45 (lugar 129); Índice de Componente Participativa (0.4); y el Índice de Componente Deliberativo, 0.54 (lugar 113).

Tabla 2
Tipología de regímenes

Autocracia		Democracia	
Autocracia cerrada	Autocracia electoral	Democracia electoral	Democracia liberal
No hay elecciones multipartidistas para el ejecutivo; ausencia de componentes democráticos fundamentales como la libertad de expresión, la libertad de asociación y elecciones libres y justas.	Existen elecciones multipartidistas para el ejecutivo; niveles insuficientes de requisitos fundamentales como la libertad de expresión y asociación y elecciones libres y justas.	Las elecciones multipartidistas para el ejecutivo son libres y justas; grados satisfactorios de sufragio, libertad de expresión, libertad de asociación.	Se cumplen los requisitos de la democracia electoral; limitaciones judiciales y legislativas al ejecutivo junto con la protección de las libertades civiles y la igualdad ante la ley.

Fuente: Lührmann, Tannenber y Lindberg (2018)

A lo largo del informe, se menciona varias veces a México. Por ejemplo, se dice que países con grandes poblaciones y economías (como México) “han disminuido significativamente su democracia” (p. 10); que México está con países que se encuentran “en el límite inferior de democracias electorales que califican como democracias sólo con un cierto grado de incertidumbre” (p. 15); que “el México autocratizado se deterioró de una democracia electoral a una democracia electoral de “zona gris” (p. 15); que el “grado de participación de la sociedad en la deliberación sobre políticas y el nivel de respeto por los contraargumentos están empeorando... significativamente en países... México” (p. 16).

También que “muchos de los países autocratizantes son potencias regionales y globales influyentes que tienen grandes poblaciones como... México” (p. 20); México está “actualmente en regresión” (p. 21); que también “democracias electorales con más problemas que están al borde

de la autocracia, como México, donde las elecciones más recientes se celebraron en 2018 y las próximas están previstas para 2024” (p. 27).

Por último, mención que las elecciones de 2024, “las tensiones son altas en medio de la autocratización gradual bajo el presidente Obrador y el partido mor ena . El presidente Obrador ahora es acusado de intentar manipular el sistema a favor de su sucesora Claudia Sheinbaum. Grandes multitudes están acudiendo a protestar y proteger la independencia de la autoridad electoral (p. 41) (*Democracy Report*, 2024).

Estado global de la democracia (Global State of Democracy)

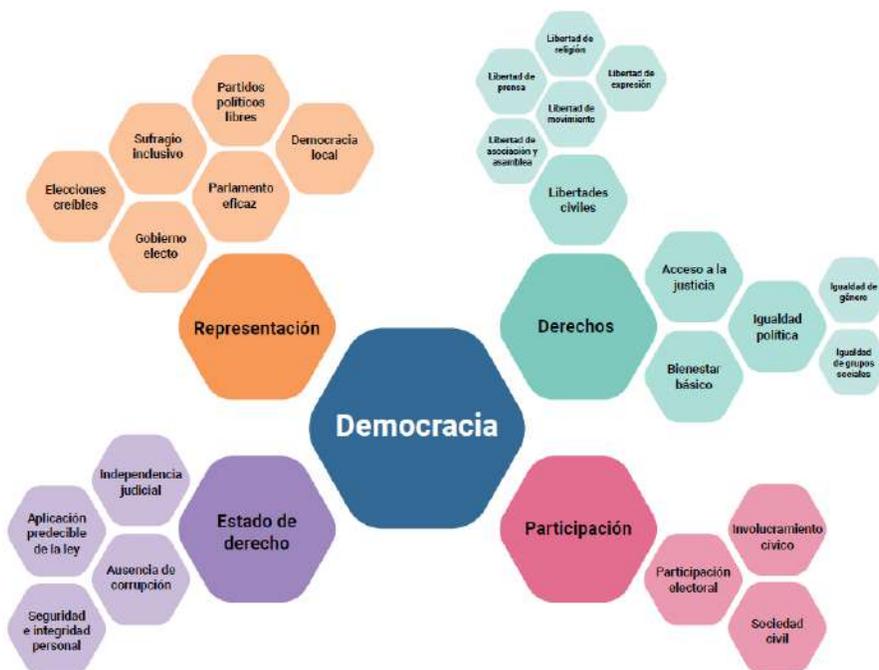
El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (idea) Internacional es una institución produce información relevante para la formulación de políticas, que se basa en estudios comparados. El informe titulado *El estado de la democracia en el mundo y las Américas 2023* es el principal resultado de esta labor de investigación.

idea recopila información de 157 variables para elaborar los índices del estado de la democracia, lo cuales se derivan de 20 fuentes de datos. Es una colección de datos sobre 174 países recopilados en los últimos 48 años, organizado en cuatro categorías básicas de desempeño democrático de acuerdo con la siguiente ilustración:

Al igual que los dos estudios anteriores, se confirma que “En todas las regiones del mundo la democracia continúa contrayéndose, y la mitad de los países incluidos en el informe registraron declives en al menos uno de los indicadores del desempeño democrático” (idea , 2022: 9).

Los resultados de estos años, contrastados con el 2021 y el 2017 cuando se inicio la serie de estudios, muestran con claridad cómo la democracia en México ha transitado desde el ranking en 2017, en la dimensión (o categoría) de “Participación”, se pasó del lugar 116 al 132 en 2022; esto es, se tuvo un descenso de 16 lugares y de 2021 a 2022 de 5 lugares. Con relación a la “Representación”, se pasó del 75 al 69 (una mejora de 4 puntos) de 2017 a 2022, pero de 2021 a 2022 se tuvo un descenso de 2 puntos.

Ilustración 1 Las categorías de la democracia



Fuente: idea , 2022

El estudio menciona que México es de los países más peligrosos para ejercer el periodismo (idea , 2022: 30). También que es preocupante que nuestro país, en los últimos cinco años se ha observado un incremento del crimen y la violencia, lo que ha suscitado que su gobierno incorpore al ejército para intentar la reducción de la inseguridad con los inevitables efectos sobre el desempeño de las categorías de derechos y Estado de derecho han afectado particularmente a las libertades civiles y a la integridad y seguridad, sin atacar de raíz las causas de la inseguridad (idea , 2022).

En el reporte se menciona específicamente a México en los siguientes términos:

- (*Algunos*) países como... México son algunos de los más peligrosos del mundo para los periodistas (p. 33).
- Más de la mitad de los asesinatos perpetrados contraperiodistas en el mundo ocurrieron en tres países (Haití, México, y Ucrania). México se destaca por haber sido el escenario de 13 asesinatos de periodistas en 2022, la cifra más alta registrada en ese país en un solo año (p. 33-34).
- En los últimos cinco años la región ha sido testigo de un aumento de las tasas de delincuencia y violencia, lo que ha llevado a algunos líderes a utilizar al ejército para tratar de controlar la inseguridad. Este patrón se ha observado en ... México... Dada la historia de intervención militar en la política de la región, esta tendencia es preocupante (p. 40).
- La introducción del llamado “Plan B” de reforma electoral del presidente de México Andrés Manuel López Obrador —que, entre otras cuestiones, habría recortado los fondos destinados al organismo electoral nacional— también ha puesto a prueba la resiliencia de las instituciones de contrapeso y su papel como garantes de elecciones creíbles. La Suprema Corte de Justicia de la Nación rechazó la reforma debido a violaciones graves del proceso legislativo (p. 49).
- La inseguridad sigue siendo un problema importante para el Estado de derecho. Los gobiernos han fallado en abordar adecuadamente las causas del aumento de los crímenes violentos, y muchos han optado por otorgar más poder a las fuerzas armadas, aumentando su gasto en defensa y recurriendo a la militarización de la seguridad pública y de la migración, así como de ciertos servicios de la administración pública y de entidades paraestatales.... Es el caso de países (como) México (p. 55).
- En México la movilización popular contralas reformas al marco electoral fortaleció la defensa del Instituto Nacional Electoral, ya que la ciudadanía respaldó las acciones desplegadas para detener las reformas (p. 56).

- En México... el acoso digital, el software espía y otras formas de vigilancia amenazan el trabajo de los activistas (p. 56).
- La violencia física y la intimidación de quienes defienden los derechos humanos en... México han tenido un efecto disuasorio en el activismo (p. 56).
- Algunos ejemplos más recientes incluyen decisiones sobre la incompatibilidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos... sobre la incompatibilidad con los derechos humanos de la prisión preventiva obligatoria en México (p. 57-58).
- En México un Congreso alineado mayoritariamente con el oficialismo ha paralizado el nombramiento de funcionarios para desempeñarse en órganos de control que han sido criticados por el Ejecutivo... También ha facilitado la adopción acelerada de iniciativas legislativas propuestas por el presidente... Los tribunales han tenido que actuar como una institución de contrapeso, y admitiendo acusaciones por violaciones del proceso legislativo o por la presentación de iniciativas legislativas contrarias a la Constitución (p. 58).
- El máximo tribunal de México ha emitido sentencias relevantes para detener iniciativas que fomentan el poder militar..., a pesar de la retórica de confrontación del Ejecutivo. También invalidó la reforma electoral legal presentada por el presidente y aprobada por un Congreso en que el oficialismo es mayoría ("Plan B"), debido a graves violaciones del proceso Legislativo (p. 60).
- Los organismos electorales también han desempeñado un papel importante para garantizar la credibilidad de las elecciones. El Instituto Nacional Electoral de México se mantuvo firme en la defensa de su autonomía al impugnar la constitucionalidad de una propuesta de reforma electoral ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (p. 61).
- El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de México... cabe señalar que en los últimos años el mecanismo mexicano ha sufrido serios recortes presupuestales que han dificultado en gran medida su funcionamiento (p. 66).

Democracy Perception Index 2023

El *Índice de Percepción de la Democracia* (ipd) es un estudio anual sobre la democracia, abarca más de 50 países y representa a más del 75% de la población mundial. Latana, en coordinación con Alianza de Democracias, realizan un monitoreo de las actitudes hacia la democracia en todo el mundo.

Los principales hallazgos del estudio indican que un poco más de la mitad (57%) de los encuestados están satisfechos con el estado de la democracia en su propio país. La insatisfacción no se limita a los países no democráticos; prevalece en toda Europa, Estados Unidos y otras democracias bien establecidas. En Europa, sólo un tercio de los húngaros, el 40% de los polacos y la mitad de los griegos (49%), franceses (49%) y holandeses (53%) creen que su país es democrático.

La fe en la democracia se ha mantenido alta en todo el mundo durante los últimos cinco años, y el 84% dice que es importante tener democracia en su país.

El estudio reveló que las amenazas a la democracia son la desigualdad económica y la corrupción, principalmente. La desigualdad económica todavía se percibe como la principal amenaza a la democracia en todo el mundo (69%), seguida de la corrupción (68%) y la influencia de las corporaciones globales (60%). Aproximadamente la mitad de la población de todo el mundo, tanto en países democráticos como no democráticos, siente que su gobierno actúa sólo en interés de un pequeño grupo de personas.

Con relación a México, la relación entre la importancia de la democracia (89%) y la evaluación de la democracia en el país (65%), entre 2022 y 2023, tiene un déficit de 21 puntos. Por otro lado, el 55% considera que “no hay suficiente democracia” contra el 32% que considera que hay la “suficiente democrática”; esto es, un déficit de 9 puntos.

Los encuestados consideran que las amenazas a la democracia son: “inequidad económica”, 76%; las “grandes empresas de tecnología”, 50%; “límites a la libertad de expresión”, 66%; “intervención extranjera

en las elecciones”, 52; “elecciones inequitativas o fraude electoral”, 70%; “corrupción”, 77%; e “influencia de las corporaciones mundiales”, 61%.

Para comparar los resultados de la opinión pública entre países más democráticos y menos democráticos, el dpi utiliza las categorías de 2023 de *Freedom House* para crear dos grupos: “Libres”: los países más democráticos, etiquetados como “libres”; y “Menos libres”: países menos democráticos y países no democráticos, etiquetados como “parcialmente libres” o “no libres”. En esta clasificación, México entra en la categoría de “menos libres”.

LAPOP: El pulso de la democracia

El Barómetro de las Américas es una encuesta de opinión pública que se lleva a cabo en países de América Latina y el Caribe. Fue fundado en 1978 por el profesor Mitchell A. Seligson en la Universidad de Vanderbilt en Estados Unidos. El objetivo principal del Barómetro de las Américas es medir y analizar las actitudes, percepciones y valores de los ciudadanos en la región sobre una amplia gama de temas, incluyendo la democracia, la economía, la seguridad, la justicia, entre otros.

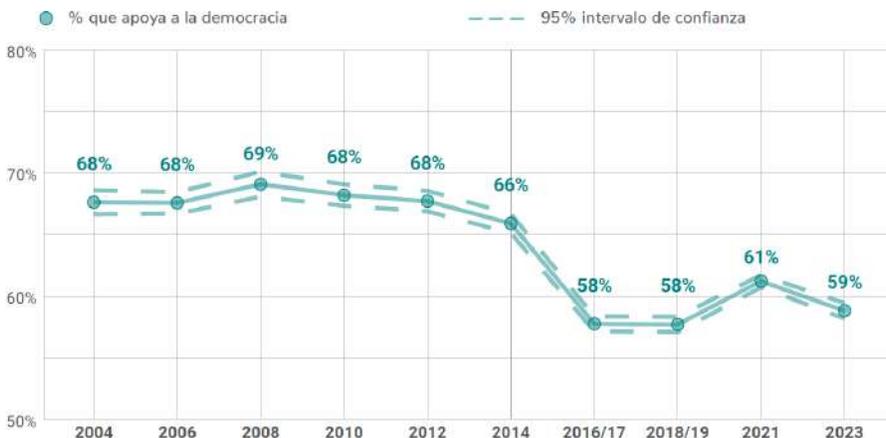
Entre los principales hallazgos, se afirma que:

- El apoyo a la democracia cayó hace una década y todavía no se ha recuperado.
- Los niveles más altos de apoyo a la democracia se encuentran en Uruguay, Costa Rica y Chile; y los más bajos en Honduras, Surinam y Guatemala.
- Las disminuciones más severas en el apoyo a la democracia se han producido en Argentina, Colombia, Jamaica y Surinam.
- El apoyo a la democracia es más alto entre las personas con mayores niveles de educación, riqueza y de mayor edad.
- Una mayor confianza en las instituciones está fuertemente asociada con un mayor apoyo a la democracia.
- Otras actitudes que conducen a una democracia estable disminuyeron hace una década.

- Mientras tanto, los perfiles de opinión consistentes con una democracia en riesgo han aumentado.

Gráfica 3
Apoyo a la democracia (2004-2023)

El apoyo a la democracia disminuyó hace una década y se mantiene en niveles comparativamente bajos



Fuente: lapop Lab, Barómetro de las Américas 2004-2023.

Con relación a México, de acuerdo con los resultados obtenidos por la pop 2023, se anota que:

el desencanto con el *status quo* se generalizó tanto en países como... México en los últimos años que nuevos líderes antisistema han sido capaces de usar su popularidad para socavar la rendición de cuentas y erosionar las instituciones democráticas con la aprobación del público, un camino hacia un retroceso democrático que se ha vuelto demasiado común en todo el mundo (p. 5).

niveles más altos de confianza podrían alentar a los líderes populistas a tomar medidas para centralizar el poder en una rama popular. Los observadores de la democracia han advertido de la existencia de este tipo de maniobras —las cuales

erosionan la democracia desde dentro— bajo los liderazgos de los presidentes Andrés Manuel López Obrador en México... (p. 43).

Es preciso señalar que el apoyo a la democracia en México es del 62% (el más alto se da en Uruguay con el 75%). Esto también está relacionado con la acción de socavar las instituciones democráticas. La decepción con la situación actual se ha extendido ampliamente en naciones como México en los últimos años. Esto ha permitido que nuevos líderes antisistema utilicen su popularidad para debilitar la *accountability* y socavar las instituciones democráticas con el respaldo del “pueblo”, un fenómeno que está contribuyendo a un retroceso democrático cada vez más común a nivel mundial (Lupu, 2024).

Latinobarómetro 2023

El estudio Latinobarómetro es producido por la Corporación Latinobarómetro. De acuerdo con el estudio, confirma que las transiciones democráticas en Latinoamérica se dieron entre 1978 y 2008, pero a partir de estos años, la región ha entrado en una “recesión democrática”. Observan “una evolución en el sentido contrario a la consolidación de la democracia. A los 45 años de la primera transición persiste la desigualdad, la pobreza, la injusticia en América Latina (Latinobarómetro, 2023).

Con relación a México, el informe registra un aumento de once puntos porcentuales del autoritarismo entre 2020 y 2023 lo que enciende las alarmas. Además, agrega que se debe observar detenidamente que su presidente, Andrés Manuel López Obrador, intenta modificar las leyes que rigen las elecciones para mejorar las opciones de su partido. Es una acción claramente autoritaria que podría contar con el apoyo de este tercio de la población.

En México, el presidente Andrés Manuel López Obrador intenta cambiar las reglas electorales para beneficiar a su partido (p. 10).

También hay intentos de permanecer en el poder no para sí mismos, pero sí para su partido, como es el caso de Andrés Manuel López Obrador (México), que procura cambiar las reglas para favorecer su partido (p. 17).

El apoyo al autoritarismo crece en México del 22% al 33%, once puntos porcentuales... es otro país que retrocede en los indicadores donde se deteriora su democracia (p. 24). (Latinobarómetro, 2023)

También, el Informe revela que:

México sufre una pérdida de apoyo a la democracia entre 2020 y 2023 desde el 43% al 35% (ocho puntos porcentuales), a la vez que un aumento de la indiferencia al tipo de régimen de dos puntos porcentuales, alcanzando un 28%. En otras palabras, algo más de un tercio apoya la democracia (35%), cerca de otro tercio es indiferente por el tipo de régimen (28%) y el otro tercio apoya una opción autoritaria (33%). La democracia se ha deteriorado mucho desde 2020 en México, según la evolución negativa de estos indicadores. Hay aquí también tierra fértil para autoritarismos y populismos (p. 28). (Latinobarómetro, 2023)

En un análisis posterior realizado por Alejandro Moreno y Marta Lagos establecen que el aumento en los niveles de respaldo al autoritarismo parece correlacionarse con la desintegración del sistema de partido dominante y el posterior cambio político que resultó de las elecciones presidenciales de 2000, como si la respuesta autoritaria fuera una reacción al cambio hacia la democracia. Por otro lado, el incremento reciente en el apoyo al autoritarismo en 2020 y 2023 coincide con el mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador (amlo), quien emergió victorioso en las elecciones de 2018 como una opción populista de izquierda, quien se ha sido caracterizado por su tendencia a centralizar el poder y mostrar rasgos de antipluralismo (Moreno y Lagos, 20024).

Freedom House 2024

Dos de los pilares de la democracia son la libertad y la igualdad. Con relación a la primera, la organización *Freedom House* ha rastreado siste-

máticamente —durante más de 50 años— las amenazas más apremiantes a la democracia y la libertad en todo el mundo en más de 200 países y territorios, al considerar que los datos precisos y los análisis rigurosos son esenciales para arrojar luz sobre la erosión de la libertad.

En el más reciente informe (2024), afirma que México ha sido una democracia electoral desde 2000, y que la alternancia en el poder es una rutina tanto a nivel federal como estatal. Sin embargo, el país sufre graves déficits en el Estado de derecho que limitan el pleno disfrute ciudadano de los derechos políticos y las libertades civiles. Esto lo coloca con una calificación de 60 y se clasifica como “Parcialmente libre”.

Por otro lado, advierte que los casos de crímenes violentos, secuestros y extorsiones se propagaron por todo el territorio mexicano, justo cuando se acerca una elección presidencial crucial programada para junio.

The Rule of Law Index

El informe del Índice de Estado de Derecho del Proyecto de Justicia Mundial (wjp) revela que más de 6 mil millones de individuos residen en naciones donde se está deteriorando el Estado de derecho. En un contexto de estancamiento institucional generalizado, la mayoría de los países enfrentan un retroceso en el Estado de derecho, marcado por excesos del poder ejecutivo, reducción de los derechos humanos y sistemas judiciales que no logran cumplir con las demandas de la población.

Se considera que el Estado de derecho es un elemento fundamental para garantizar la paz, la justicia, los derechos humanos, la democracia efectiva y el desarrollo sostenible. Un Estado de derecho eficaz reduce la corrupción, combate la pobreza y las enfermedades y protege a las personas de injusticias grandes y pequeñas. Es la base de comunidades de justicia, oportunidades y paz, que apuntala el desarrollo, el gobierno responsable y el respeto por los derechos fundamentales.

El Índice presenta información estructurada en ocho aspectos que engloban la noción de Estado de derecho: limitaciones a las facultades gubernamentales, erradicación de la corrupción, transparencia gubernamental, garantías de derechos básicos, mantenimiento del orden y se-

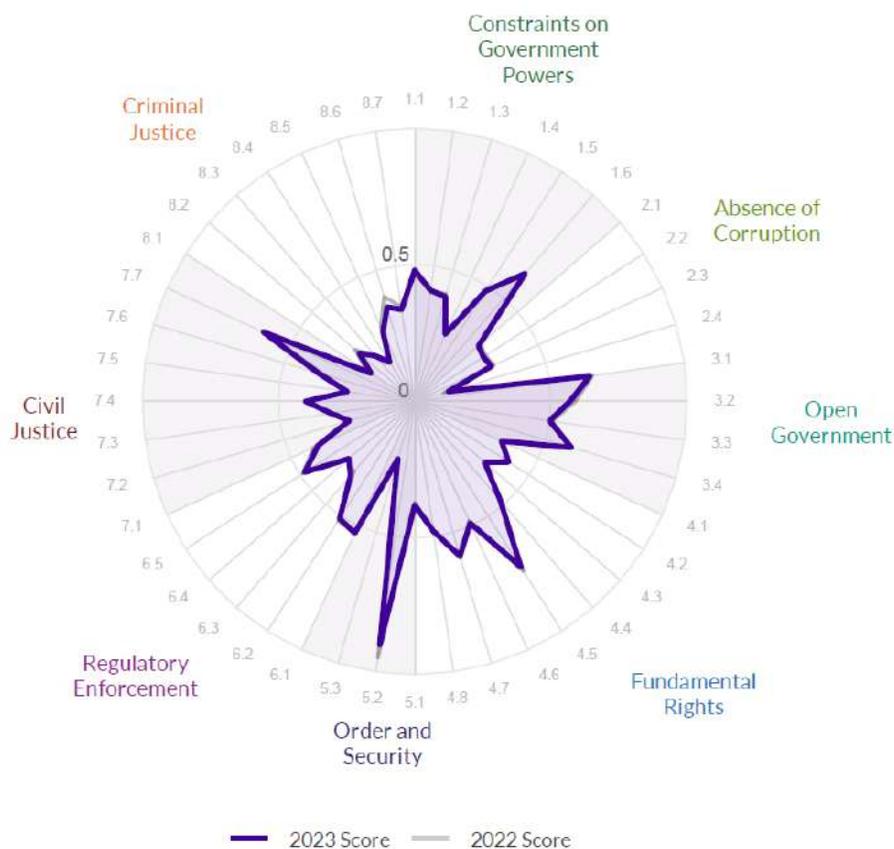
guridad, observancia de las leyes, acceso a la justicia civil y eficacia del sistema penal.

De acuerdo con el informe, en 2023 el Estado de derecho en la mayoría de los países experimentó otro retroceso. Las tendencias autoritarias que inicialmente desencadenaron la disminución global del Estado de derecho en 2016 continúan siendo prominentes en todas las regiones del mundo hasta el día de hoy. No obstante, estas disminuciones son menos generalizadas y severas por segundo año consecutivo. Algunos países han logrado revertir estas tendencias autoritarias, mientras que otros han conseguido avances continuos en áreas como la justicia, la lucha contra la corrupción y la protección de los derechos humanos.

México se colocó en el lugar 116 de 142 países con una calificación de 0.42 (con un retroceso del -1.3% con respecto a 2022).

Como puede verse en la tabla y en la gráfica, la calificación que obtiene México en este índice es en “Ausencia de corrupción” y “Justicia Criminal”, ambos con una calificación de 0.26. Las bajas calificaciones en casi todos los indicadores sitúan a México en un Estado de derecho precario y delicado para mejorar la calidad de la democracia en el país. La relación entre el Estado de derecho y la democracia radica en que el Estado de derecho proporciona el marco legal y las garantías necesarias para proteger los derechos individuales y las libertades civiles, así como para garantizar un proceso político justo y transparente. La democracia, por su parte, proporciona el mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden influir en la creación y aplicación de esas leyes, asegurando así que el gobierno esté sujeto al escrutinio y al control popular

Gráfica 4
Índice de Estado de derecho (México 2023)



Fuente: wjp, 2023.

Human Right Watch 2024

Human Rights Watch (hrw) es una organización internacional no gubernamental dedicada a la promoción y defensa de los derechos humanos en todo el mundo. Fue fundada en 1978 y tiene su sede en Nueva York, Estados Unidos. hrw investiga y documenta abusos de derechos humanos en diferentes países, publicando informes detallados sobre estas violaciones. Además, aboga por la justicia y la rendición de cuentas para los res-

ponsables de dichos abusos, y trabaja para influir en políticas y prácticas gubernamentales y corporativas en apoyo de los derechos humanos. La organización opera en más de 90 países y cuenta con un equipo de investigadores y defensores de derechos humanos en todo el mundo.

El 34° Informe Mundial anual 2024 resume las condiciones de los derechos humanos en más de 100 países y territorios en todo el mundo en 2023, que representa un desafío de derechos humanos: fue un año destacado no solo por la supresión de los derechos humanos y las atrocidades en tiempos de guerra, sino también por la indignación selectiva de los gobiernos y la diplomacia transaccional que tuvo consecuencias profundas, especialmente en los ciudadanos desamparados. A pesar de ello, en medio de la oscuridad, h rw ve señales de esperanza que mostraban la posibilidad de un camino esperanzador.

La democracia proporciona el marco institucional necesario para proteger y promover los derechos humanos, mientras que los derechos humanos fundamentales son esenciales para el funcionamiento efectivo de un sistema democrático que refleje los valores de la igualdad, la justicia y la participación ciudadana. Con relación a México, la situación de los derechos humanos, de acuerdo con h rw :

El presidente Andrés Manuel López Obrador... ha logrado pocos avances para abordar los graves desafíos de derechos humanos de México, incluida la violencia criminal extrema, los abusos contra migrantes, la violencia de género, los ataques a periodistas independientes y defensores de los derechos humanos, la tortura y las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales.

Los aspectos que analiza son: seguridad y acceso a justicia, tortura, detenciones arbitrarias, abusos militares, desapariciones, privacidad y acceso a la información pública, ataques contra periodistas y defensores de derechos humanos, derechos de mujeres y niñas, migrantes y solicitantes de asilo, orientación sexual e identidad de género, derechos de las personas con discapacidad, derechos de las personas mayores, políticas sobre cambio climático y sus impactos, así como actores internacionales clave.

Corruption Perception Index 2023

Existe una relación compleja entre la democracia y la corrupción. En general, los países más democráticos tienden a tener menores niveles de corrupción, debido a un mayor escrutinio público, división de poderes, libertad de prensa y rendición de cuentas. La democracia ofrece mecanismos institucionales para combatir la corrupción, como elecciones libres, sistemas judiciales independientes y libertad de expresión.

Por otro lado, la corrupción puede socavar los cimientos de la democracia al debilitar la confianza pública, distorsionar los procesos políticos y concentrar el poder en manos de élites. La corrupción puede llevar a la captura del Estado por intereses privados, distorsionando la toma de decisiones públicas.

La relación entre democracia y corrupción también depende de otros factores como el desarrollo económico, la fortaleza de las instituciones, el papel de la sociedad civil y la cultura política. En algunos casos, democracias jóvenes o frágiles pueden enfrentar altos niveles de corrupción debido a instituciones débiles y patrones clientelares.

Transparency International (ti) es una organización no gubernamental que se dedica a combatir la corrupción. Algunas de las principales actividades que realiza son las de investigar y denunciar casos de corrupción a nivel internacional; promover la transparencia y el acceso a la información pública en los gobiernos y empresas; desarrollar herramientas y metodologías para medir y monitorear los niveles de corrupción a nivel nacional e internacional; abogar por políticas y reformas legales que fortalezcan la integridad y la rendición de cuentas a trabajar en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las instituciones públicas para combatir la corrupción de manera efectiva.

El *Índice de Percepción de la Corrupción* (cpi por sus siglas en inglés) es un informe anual publicado por ti que evalúa y clasifica los niveles de corrupción percibidos en el sector público de diversos países alrededor del mundo. Cubre 180 países y territorios en su última edición. Utiliza una escala de 0 a 100, donde 0 representa un país altamente corrupto y

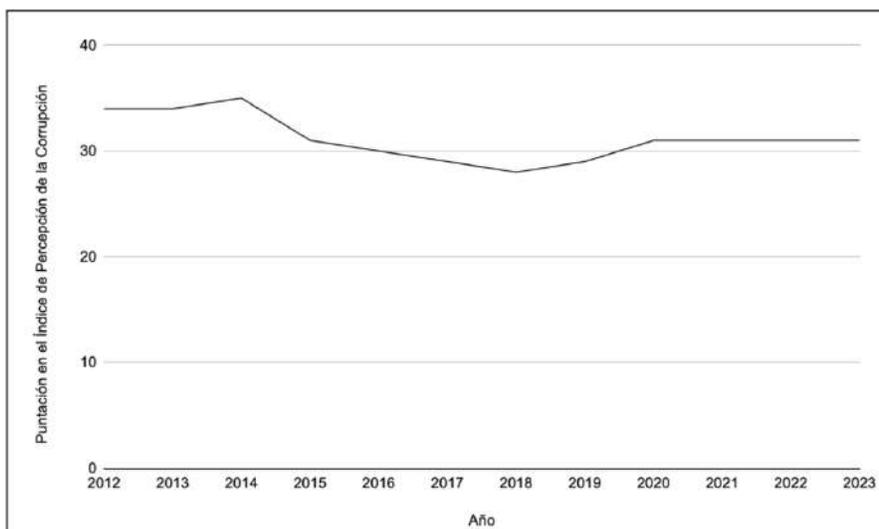
100 un país muy transparente. Es considerado un importante indicador de la integridad de los sistemas públicos a nivel internacional.

El cpi 2023 muestra que la corrupción está prosperando en todo el mundo. Los principales hallazgos muestran que más de dos tercios de los países obtienen una puntuación inferior a 50 sobre 100, lo que indica claramente que tienen graves problemas de corrupción. El promedio mundial está estancado en sólo 43, mientras que la gran mayoría de los países no han logrado avances o han disminuido en la última década. Es más, 23 países cayeron este año a sus puntuaciones más bajas hasta la fecha.

En el caso particular de México tiene una calificación de 31 (junto con El Salvador, Kenia y Togo) por cuarto años consecutivo, ocupando la posición 126 de 180 países.

“Primero, están presentes las condiciones que propician la erosión de la democracia y el avance de la autocratización como nunca: un presidente personalista y populista con cuenta con el respaldo incondicional de un partido poco institucionalizado pero mayoritario en el Congreso. Segundo, está presente también el impulso *iliberal*, la ‘ambición hegemónica’ del presidente, que propicia la concentración del poder en el Ejecutivo, amenazando el Estado de derecho, la calidad de las elecciones y las libertades ciudadanas” (Monsiváis Carrillo, 2024).

Gráfica 5
México. Índice de Percepción de la Corrupción (2012-2023)



Elaborada por Transparencia Mexicana con información del Índice de Percepción de la Corrupción de 2012 a 2023. Metodología y reporte completo disponibles en www.tm.org.mx/ipc2023

Conclusiones

No cabe duda que, con la llegada en 2018 a la Presidencia de México, de Andrés Manuel López Obrador, y con él la autodenominada Cuarta Transformación, se activaron los engranajes de la autocratización (Mon-siváis Carrillo, 2024).

Aunque las instituciones electorales de México han logrado garantizar la integridad en el recuento de votos, la rotación de los partidos políticos en el poder y cierto grado de respeto por las preferencias de la ciudadanía, los métodos no oficiales y las prácticas arraigadas desde épocas previas a la democracia o que han surgido en paralelo al proceso de democratización, han perdurado. Estos elementos se han convertido, de facto, en componentes esenciales del sistema democrático del país, aunque en realidad han contribuido a menoscabar su calidad, especialmente en ciertas regiones subnacionales.

Aunque las acciones contrarias a los principios liberales a menudo entran en conflicto con el funcionamiento esperado de las instituciones democráticas establecidas, en ocasiones pueden tener consecuencias positivas. Esto es especialmente cierto cuando estas acciones ayudan a revitalizar la participación política en una población desencantada y fomentan esfuerzos para extender la participación y garantizar los derechos para todos. El camino hacia una gobernanza democrática más efectiva en el ámbito subnacional de México (y en otros contextos similares) requiere un enfoque creativo que integre tanto las instituciones informales como las estructuras y prácticas no liberales, en lugar de confiar únicamente en modelos de diseño institucional formal (Behrend & Whitehead, 2023).

La “resiliencia democrática” se refiere a la capacidad de un sistema democrático para resistir y recuperarse de desafíos, crisis o amenazas que puedan poner en peligro su estabilidad y funcionamiento. Resiliencia democrática es la capacidad de los regímenes democráticos de “prevenir o reaccionar a los desafíos sin perder su carácter democrático” (Merkel y Luhrmann, 2021: 874). En términos más simples, se trata de la capacidad de una democracia para adaptarse y mantenerse sólida frente a situaciones adversas, como conflictos políticos, crisis económicas, ataques externos o internos, entre otros desafíos. Una democracia resiliente es aquella que puede enfrentar y superar estas pruebas sin comprometer sus principios fundamentales, como el respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho, la transparencia y la participación ciudadana. La resiliencia democrática implica no solo la fortaleza de las instituciones democráticas, sino también la participación activa y la confianza de los ciudadanos en el sistema político (ver Monsiváis, 2024).

Así como se dio una tercera ola democratizadora (y la ola autocratizadora que ahora estamos viviendo), México puede mejorar los indicadores de su democracia a partir de tomar decisiones pertinentes. México ya no puede caer a niveles inferiores a los que ya se han dado cuenta a lo largo de este texto. Como bien dice Jacqueline Peschard (2024):

La reconstrucción institucional de nuestra frágil democracia requiere una reflexión amplia y bien articulada sobre cómo fortalecer institucionalmente nuestro maltrecho Estado democrático de derecho y cómo recomponer la relación entre las élites y la sociedad, para que ésta no quede marginada de las decisiones políticas. Lo que parece indiscutible es que no se puede pensar en dicha reconstrucción con los elevados niveles de pobreza y desigualdad, ni con la extensión creciente de la violencia y la inseguridad que hoy padece nuestro país (Peschard, 2024: 114).

El único camino para México es subir, mejorar, optimizar, desarrollar los indicadores democráticos no solo es importante para garantizar la participación ciudadana y proteger los derechos humanos, sino que también contribuye a la estabilidad política y al desarrollo socioeconómico de un país.

Referencias

- Aguilar, J. L. (2021). La 4T y las organizaciones de la sociedad civil: la persistente contradicción. *Contra Línea*. Agosto 20, <https://contralinea.com.mx/interno/semana/la-4t-y-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-la-persistente-contradiccion/>
- Alonso, A. (1972). *El movimiento ferrocarrilero en México, 1958-1959: de la conciliación a la lucha de clases*. Era: México.
- Alonso, J. (1993). *El rito electoral en Jalisco (1940-1992)*. Colección Ensayos Jaliscienses. cie sa s-El Colegio de Jalisco: Guadalajara.
- (1995). *El cambio en Jalisco. Las elecciones de 1994 y 1995*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Consejo Electoral del Estado de Jalisco.
- Ágh, A.(2022). The Third Wave of Autocratization in East-Central Europe. *Journal of Comparative Politics*, vol. 15, no. 2, pp. 72-87.
- Aguilar-Rivera, J. A. (2022). Dinámicas de la autocratización: México 2021. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), Vol. 42, Núm. 2, pp. 355-382.

- Arellano Ramírez, I. (2021). Cuarta transformación y polarización social en México en el marco de la pandemia por covid-19. *Tamma Dalama*. Año 2, ej. 6, septiembre — diciembre, pp. 49-54.
- Aziz Nassif, A. (2003). *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*. Miguel Ángel Porrúa: México.
- Becerra, R. et al. (2017). *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*. it ed -siglo xxi: México.
- Bautista Farías, José (2021). Contradicciones de la 4T en la lucha anticorrupción. *Clavigero*. it eso, núm. 21, agosto-octubre, p. 4.
- Behrend, J. & Whitehead, L. (2023). Dynasties, Double-Dealings, and Delinquencies. Some Entangled Features of Subnational Politics in Mexico, in Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet: *Latin America in Times of Turbulence Presidentialism under Stress*. Routledge: New York.
- Boese, V. A., Lindberg, S. I., & Lührmann, A. (2021). Waves of autocratization and democratization: a rejoinder. *Democratization*, 28(6), pp. 1202–1210.
- Camargo-Sánchez, T. (2019). El movimiento estudiantil de 1968. *DyCS Victoria*. Vol. 1, Núm. 2, jul-dic, pp: 24-32.
- Camhaji, E. (2024). López Obrador lanza una nueva cruzada contra los organismos autónomos y anuncia que buscará eliminarlos. *El País*. 18 de enero. <https://elpais.com/mexico/2024-01-18/lopez-obrador-lanza-una-nueva-cruzada-contra-los-organismos-autonomos-y-anuncia-que-buscará-eliminarlos.html>
- Campa, V. (1970). Sobre la huelga ferrocarrilera de 1959, en *Solidaridad*, 3a. época, 31 de julio.
- Casar, M. A. (2024). *Los puntos sobre las íes. El legado de un gobierno que mintió, robo y traicionó*. Debate: México.
- Casar, M. A. & López Ayllón, S. (2023). Mucha política, poca administración. *Nexos*, núm. 550, pp. 40-43.
- Cejudo, G. M. y Prado, M. (2023). Guía de reconstrucción. *Nexos*. Núm. 550, pp. 62-64.
- Cejudo, G. M. (2023). El mito de la austeridad. *Nexos*. Núm. 550, pp. 44-48.

- Córdova Vianello, L. (2008). “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Enríquez: *Reforma política y electoral en América Latina. 1978-2007*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 653-703.
- y Núñez (2021). *La democracia no se construyó en un día*. Grijalbo: México.
- Coronado López, A. (2016). Movimiento del 68: el origen de la dualidad política en México. *Tla-melaua*, Vol. 10, Núm. 40, pp. 196-206.
- Diamond, L. (2021). Democratic Regression in Comparative Perspective: Scope, Methods, and Causes. *Democratization*, 28, no. 1 (2021). pp. 22-42.
- Echeverría, M. & Rodelo, F. V. (2024). *Political entertainment in a post-authoritarian democracy: humor and the Mexican media*. Routledge: New York.
- Echeverría, M. y González, R. A. (2023). *Media and Politics in Post-Authoritarian Mexico: The Continuing Struggle for Democracy*. Palgrave Macmillan: Suiza.
- Economist Intelligence Unit (2024). *Democracy Index 2023. Age of Conflict*. The Economist: Londres.
- Elizondo Mayer-Serra, C. (2022). La Constitución de la cuarta transformación. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 47, julio-diciembre, pp. 187-218.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, B. (2002). *Lecturas sobre el cambio político en México*. Fondo de Cultura Económica: México.
- El País (1990). Vargas Llosa: “México es la dictadura perfecta”, 1 de septiembre, <https://lc.cx/H7ap6t>
- Escobar, D. (2023). A 5 años de la 4T, un poder central que devora pesos y contrapesos. *Proceso*. 5 de diciembre. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/12/5/anos-de-la-4t-un-poder-central-que-devora-pesos-contrapesos-319764.html>
- Estrada Saavedra, M. (2024). La ciudadanía versus el pueblo: escenificaciones de polarización política en el espacio público mexicano. *Foro*

- Internacional*. Foro Internacional. Vol. XLIV, Núm. 2, abril-junio, pp. 297-333.
- Fisher, M. (2022). La democracia está bajo amenaza en todo el mundo. *New York Times*. 22 de agosto. <https://www.nytimes.com/es/2022/08/23/espanol/desafios-democracia.html>
- Freedom House (2024). *Freedom in the World 2024. The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict*. Freedom House: Washington.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*, Editorial Planeta: Barcelona.
- Gutiérrez Samperio, C. (2016). El Movimiento Médico en México (1964-1965). ¿Qué pasa medio siglo después? *Gaceta médica de México*, Vol. 152, N° 1, pp. 124-134.
- Hawkins, K. A., Riding, S., & Mudde, C. (2012). Measuring Populist Attitudes. *Committee on Concepts and Methods*. https://v-dem.net/media/publications/v-dem_policybrief_19_2018.pdf
- Huntington, S. (1991). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós: Barcelona.
- (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós: Barcelona.
- idea (2023). *El estado de la democracia en el mundo y las Américas 2023. Los nuevos pesos y contrapesos*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral: Estocolmo.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg: Barcelona.
- Jorge, J. E. (2009). *Cultura política y democracia en Argentina*. Universidad Nacional de la Plata: La Plata.
- Knutsen, C. H. et al. (2023). Conceptual and Measurement Issues in Assessing Democratic Backsliding. *Working Paper*. Series 2023: 140. The Varieties Of Democracy Institute: Universidad de Gothenberg.
- Latinobarómetro (2023). *Informe Latinobarómetro 2023*. Corporación Latinobarómetro

- Larrosa–Fuentes, J. S. (2023). Polarización comunicativa y el gobierno de la 4T. *Christus. Revista de Teología, Ciencias Humanas y Pastoral*. No. 843 Año LXXX, pp. 38- 43.
- Latana (2023). *Democracy Perception Index 2023. The world's largest annual study on how people perceive democracy*. Latana/Alliance of Democracies.
- Llanos, M. & Marsteintredet, L. (2023). *Latin America in Times of Turbulence. Presidentialism under Stress*. Routledge: New York.
- Levi, D. C. (1989). Mexico: Sustained Civilian Rule Without Democracy, en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset: *Democracy in Developing Countries. Latin America*. Lynne Rienner Publishers: Boulder, pp. 459-504.
- Little, A. T. & Meng, A. (2023) Subjective and Objective Measurement of Democratic Backsliding, en <https://ssrn.com/abstract=4327307>
- Lupu, N., Rodríguez, M., Wilson, C. J. y Zechmeister, E. J. (Eds.) (2023). *Pulso de la democracia*. Nashville, TN: la pop.
- Loeza, S. (1989). “1968: orígenes de la transición”, en *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 1, julio–septiembre. México: El Colegio de México, pp. 66–92.
- Lujambio, A. (1994). “El dilema de Christlieb Ibarrola. Cuatro cartas a Gustavo Díaz Ordaz”, en *Estudios. filosofía–historia–letras*. Otoño. it am, en http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras38/texto4/sec_2.html
- Lührmann, A., & Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, 26(7), pp. 1095–1113.
- , Marcus Tannenberg & Staffan I. Lindberg (2018). Regimes of the World (RoW). Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes. *Politics and Governance*, Vol. 6, Núm. 1, pp 60–77.
- Martínez, C. (2022). Alerta AI por ataques de 4T a sociedad civil. 29 de marzo. <https://www.reforma.com/alerta-ai-por-ataque-de-4t-a-periodistas/ar2375587>

- Méndez de Hoyos, Irma (2007). “Transición y consolidación democrática en México ¿Es posible una regresión?”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo LVII, enero-junio, Núm. 247, unam. pp. 63-88.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Fondo de Cultura Económica: México.
- Molinar Horcasitas, Juan (1991). *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Cal y Ar ena: México.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2024). Autocratización y resiliencia en México, en Miguel Armando López Leyva, Alejandro Monsiváis (coord.). *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*. unam: México.
- Moreno, A. (2024). *Foro Internacional*. Vol. XLIV, Núm. 2, abril-junio, pp. 189-238.
- Moreno, A. y Lagos, M. (2024). La medición del autoritarismo en América Latina: retos para la ciencia política. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LXIX, núm. 251, mayo-agosto de 2024, pp. 143-164.
- Muedano, M., Flores, E., Roldán, M. & Canchola, A. (2021). Los 36 casos de corrupción que le han explotado a la 4T. *La Silla Rota*. <https://lasillarota.com/nacion/2021/8/22/los-36-casos-de-corrupcion-que-le-han-explotado-la-4t-293352.html>
- Núñez Jiménez, A. (1988). “La experiencia mexicana en materia de reforma política-electoral (1977-2008)”, Ponencia presentada en el Seminario de Reformas Electorales organizado por la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, idea Internacional y la Fundación Konrad Adenauer, el 6 de mayo del 2008.
- Ortiz, S. & López Ayllón, S. (2023). Los modos ciegos de la 4T. *Nexos*. Núm. 550. Octubre, pp. 50-54.
- Peschard, J. (2024). Diez dimensiones de la regresión democrática en México. *Revista Mexicana de Sociología* 86, núm. especial (mayo), pp. 89-118.

- Pozas Horcasitas, R. (1977). El movimiento médico en México, 1964-1965. *Cuadernos Políticos*, número 11, Editorial Era, enero-marzo, pp. 57-69.
- Ramírez, D. (2022). ¿Por qué amlo o ataca a la prensa en un contexto de violencia contra periodistas? Nexos/Mexicanos contra la corrupción y la impunidad. Febrero, <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/por-que-amlo-ataca-a-la-prensa-en-un-contexto-de-violencia-contra-periodistas/>
- Reyna, J. L. (1978). El conflicto ferrocarrilero: de la inmovilidad a la acción, en Olga Pellicer y José Luis Reyna: *Historia de la Revolución Mexicana, período 1952-1960: el afianzamiento de la estabilidad política*, El Colegio de México , pp.157-214.
- Rojas, G. (2022). Abuso de lo público y su percepción desde la 4T. *Nexos*, febrero,
- Salas-Plata Mendoza, J. A. (2018). El movimiento estudiantil de 1968: economía, rebelión y romanticismo. *Cultura Científica y Tecnológica*, Núm. 66 (15). Septiembre–Diciembre, 2018. Año 15, N° 66, sep-dic, pp. 118-123.
- Sánchez Cano, A. (2023). Centralización del poder, cuello de botella. *El Financiero*, 6 de diciembre: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejo-sanchez-cano/2023/12/06/centralizacion-del-poder-cuello-de-botella/>
- Sánchez Susarrey, J. (1991). *La transición incierta*. Vuelta: México.
- Shumpeter, Joseph A. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Orbis: Barcelona.
- Soto Laveaga, G. (2011). Médicos, hospitales y servicios de inteligencia: el movimiento médico mexicano de 1964-1965 a través de reportes de inteligencia. *Salud Colectiva*, Buenos Aires, Vol. 7, Núm. 1, enero-abril, pp. 87-97.
- Ugalde, L. C. (2019). Austeridad y combate a la corrupción en la 4T. *Este País*, febrero, https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/austeridad-y-combate-a-la-corrupcion-en-la-4t/

- Vallejo, D. (1967). *Las luchas ferrocarrileras que conmovieron a México. Orígenes, hechos y verdades históricas*. Manuel Casas: México.
- v-dem Institute (2024). *Democracy Report 2024. Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg: Gothenburg.
- Wiebrecht, F., Sato, Y., Nord, M., Lundstedt, M., Angiolillo, F., & Lindberg, S. I. (2023). State of the world 2022: defiance in the face of autocratization. *Democratization*, vol. 30, num. 5, pp. 769–793.
- Woldenberg, J. (2024). La regresión. *Nexos*, núm. 556, abril, pp. 28-29.
- World Justice Project (2023). *Rule of Law Index 2023*. wjp: Washington.
- Zuckermann, L. (2024). Centralización del poder y estatismo. *Debate*, febrero 7, <https://www.debate.com.mx/opinion/Centralizacion-del-poder-y-estatismo-20240207-0012.html>

¿Continuidad de la Cuarta Transformación (4T) en 2024?

JUAN PABLO NAVARRETE VELA

Introducción

El propósito de este capítulo es una reflexión de coyuntura sobre las posibilidades de la continuidad de la autollamada Cuarta Transformación (4T), proyecto de gobierno enarbolado por Andrés Manuel López Obrador (amlo) al llegar a la presidencia de la República en el 2018. Para el análisis revisamos el estatus de varias dimensiones conectadas entre sí y que son diferentes aristas de un mismo objeto de estudio.

En el sentido anterior, primero, una visión panorámica de las elecciones presidenciales en México. Segundo, analizamos algunos indicadores de las elecciones presidenciales y, tercero, examinamos las principales características del gobierno de la 4T, las cuales fueron la carta de presentación del partido en el poder para pedir el voto de los electores rumbo al 1 junio de 2024.

El contexto de las elecciones presidenciales

La democracia en México es joven, apenas podemos contabilizar 24 años de contiendas abiertas y plurales en las cuales, el centro de atención era la disputa de la presidencia de la República. En el proceso de 1994 a pesar de que ya existía apertura democrática, la institución electoral todavía estaba contralada por el gobierno federal (presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León) vía Secretaría de Gobernación, por lo tanto, no era un órgano con autonomía. Ese escenario institucio-

nal cambiaría con la reforma política de 1996, la cual, entre sus diversos efectos, otorgó independencia, patrimonio propio y la salida de Gobernación en la dirección del instituto. Por lo anterior, la primera elección presidencial con un Instituto Federal Electoral (ife) completamente imparcial fue la del año 2000.

Durante el periodo 2000 al 2018 se realizaron tres elecciones presidenciales, en donde podemos identificar algunos elementos: la primera alternancia llegó con la derrota del Partido Revolucionario Institucional (pri) y el arribo del Partido Acción Nacional (pan) al poder. Éste accedió al poder con Vicente Fox Quesada del 2000 al 2006 y después una elección muy cerrada, en la cual llegó Felipe Calderón Hinojosa de 2006 al 2012. No obstante, el blanquiazul no podría ganar para un tercer periodo y fue derrotado por el pri, quien regresó al poder con Enrique Peña Nieto. Esto representó la segunda alternancia.

El sistema de partidos presentó una recomposición después del 2012, pues llegaron nuevos competidores, entre ellos el Movimiento Regeneración Nacional, Asociación Civil (morena ac.) del 2012 a 2014, y después en 2014 obtuvo su registro oficial como el partido político Morena, ambos comandados por López Obrador. En las elecciones presidenciales de 2018, amlo participó por tercera ocasión, pero a diferencia de las dos derrotas previas como candidato perredista, en ésta sí ganó la contienda. Esto significó una tercera alternancia. Para una visión panorámica veamos algunas variables en torno a las elecciones presidenciales, las cuales organizamos a continuación.

Con base en los datos ¿qué tan competitivas fueron esas tres elecciones? En el proceso electoral del 2000 Vicente Fox consiguió el 42.52% y Francisco Labastida sumó el 36.11%, esto generó un margen de victoria de 6.41% que se clasificó como de alta competencia con base en la clasificación de “muy alta, alta, media y baja competencia” Morales (2014: p. 258). De acuerdo con la propuesta de Pomper (1967) el tipo de elección fue de *realineamiento*, la cual se define cuando el partido en el poder (pri) resulta derrotado y las hendiduras electorales cambian de

manera significativa para favorecer al candidato opositor, en este caso proveniente del pan.

Cuadro 1
Indicadores electorales de las elecciones presidenciales: 2000-2018

Legislatura	Partido gobernante presidencia República	Partido mayoritario Cámara diputados	Partido mayoritario Cámara Senadores	Tipo de gobierno	Margen de victoria en la elección	Tipo de elección
LVIII Legislatura (2000-2003)	pan	pri	pri	Dividido	6.41	Realineamiento
LIX Legislatura (2003-2006)		pri	pri	Minoritario en ambas Cámaras		
LX Legislatura (2006-2009)	pan	pan	pan	Unificado con aliados	0.58	Conversión
LXI Legislatura (2009-2012)		pri	pan	Dividido sin mayoría en la diputados		
LXII Legislatura (2012-2015)	pri	pri	pri	Unificado con aliados por el Pacto por México	6.60	Realineamiento
Lxiii Legislatura (2015-2018)		pri	pri	Unificado con aliados: pan-prd		
LXIV Legislatura (2018-2021)	Morena	Morena	Morena	Unificado por transfuguismo	30.92	Realineamiento
LXV Legislatura (2021-2024)		Morena	Morena	Unificado con aliados legislativos: pt y pvem		

Fuente: elaboración propia con base en Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones ine.

En el 2006 se presentó una contienda entre el panismo y el perredismo como los principales partidos. Fue una elección de constantes enfrentamientos políticos. El candidato ganador fue Felipe Calderón Hinojosa con el 35.89% y en segundo lugar se ubicó Andrés Manuel López Obrador con el 35.31%, una diferencia de apenas el 0.58%, un margen de victoria de muy alta competencia, la más cerrada en la historia político-electoral. Si bien aml o impugnó el resultado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (t epjf), el tribunal ratificó la victoria de Calderón. El tipo de elección fue de *conversión*, en donde gana nuevamente el partido en el poder (se mantiene), pero las condiciones y las hendiduras cambian, en ese sentido, el electorado castiga al partido gobernante, pero no con la suficiente fuerza para provocar una alternancia.

En resumen, el pan gobernó por dos sexenios consecutivos (2000-2012) pero perdió ante una recuperación significativa del pri, quien postuló al exgobernador mexiquense, Enrique Peña Nieto, quien obtuvo el 38.21%. En segundo lugar, quedó nuevamente López Obrador con el 31.61%, un margen de victoria de 6.6%, de alta competencia. Fue una victoria con una ventaja mayor a la que consiguió Calderón, aunque el tabasqueño impugnó otra vez el resultado, pero el t epjf ratificó la victoria de Peña Nieto. La elección de 2012 se clasifica de *realineamiento*, ya que los electores que favorecieron al panismo regresaron al priismo.

Seis años más tarde, la contienda de 2018 mostró un reacomodo de los electores, quienes favorecieron la victoria a aml o y a su emergente partido Morena, quienes consiguieron el 53.19%, la votación más alta para un candidato ganador desde el año 2000 en el ámbito presidencial. En segundo lugar, quedó Ricardo Anaya Cortés con el 22.27%. Esto generó un cambio relevante en el margen de victoria, el cual fue de 30.92% que se clasifica como de baja competencia. En ese sentido el electorado castigó al pri y al Partido de la Revolución Democrática (prd), y en menor medida al pan. Por ello, fue una elección de *realineamiento*.

Rumbo a las elecciones del 1 de junio de 2024, ¿cuáles eran las tendencias electorales hasta el mes de febrero de 2024? Para tal efecto, re-

tomamos tres diferentes mediciones: una encuesta (*Demoscopia*) y dos promedios de diversas encuestas (*Oraculus* y *México Social*). Los resultados a continuación.

Cuadro 2
Preferencias presidenciales: 2024

Candidata (o) Partido o coalición	Demoscopia Diciembre de 2023	Oraculus Enero 2024	México Social Febrero de 2024	Promedio
Claudia Sheinbaum Morena-pvem-pt	50.1%	64%	62%	58.70
Xóchitl Gálvez pan-pri-prd	24.9%	31%	33%	29.63
Jorge Álvarez Máynez mc	6.7%	5%	5%	5.56

Fuente: elaboración propia con base en Demoscopia, Oraculus, y México Social.

Con base en los resultados, en los tres ejercicios el partido gobernante contaba con una ventaja importante, ya que, al sumarlos, el promedio de la coalición Morena-Partido Verde Ecologista de México (pvem), Partido del Trabajo (pt) quedó en 58.70%, mientras el de la coalición pan-pri-prd sumó el 29.63%, una ventaja de 29.06%, en tanto que, Movimiento Ciudadano (mc) obtendría el 5.56%. En ese caso, si las condiciones actuales no se modificaban de una forma considerablemente, el escenario más factible para el 2 de junio de 2024 sería una victoria de Claudia Sheinbaum Pardo.

Indicadores electorales de las elecciones presidenciales

Veamos ahora la dimensión del tipo de gobierno en donde existen las siguientes posibilidades: “*unificado*: el presidente y su partido tienen mayoría absoluta en ambas Cámaras. *Dividido*: el presidente y su partido cuentan con al menos el control de una Cámara. *Minoritario*: el presidente y su partido no tienen mayoría en ninguna de las dos Cámaras” (Alarcón, 2023, p. 10, *énfasis añadido*).

El pan estuvo al frente del Poder Ejecutivo con Vicente Fox en el periodo 2000-2006, pero enfrentó al pri como partido mayoritario en Cámara de diputados en ambas Legislaturas. En la LVIII Legislatura (2000-2003) el tricolor contó con 211 diputados (42.2%) y se posicionó como partido veto¹ (este tipo de partido es requerido para la aprobación de reformas constitucionales de mayoría calificada). Esto dificultó al presidente Vicente Fox la aprobación de sus reformas estructurales. Este escenario no mejoró en la LIX Legislatura (2003-2006), pues el pri, volvió a quedar con mayoría con 224 escaños (44.80%). Por otra parte, también consiguió 60 senadores (46.88%). A pesar de la derrota del Revolucionario Institucional en la presidencia se mantuvo fuerte en el Congreso de la Unión como un contrapeso efectivo al presidente Vicente Fox.

En 2006 Felipe Calderón Hinojosa ganó la presidencia de la República y podría iniciar su administración con un gobierno unificado si conseguía incentivar la cooperación, pues obtuvo mayoría simple en la LX Legislatura (2006-2009) de 206 diputados (41.2%), y también consiguió 52 senadores (40.63%). En la LXI Legislatura (2009-2012) el panismo perdería su mayoría en la Cámara de diputados, pues el tricolor obtuvo 242 escaños (48.4%). Esto llevó al pan a un gobierno dividido sin mayoría en la Cámara de diputados.

En la elección de 2012 el gobierno de Enrique Peña Nieto inició con mayoría en la LXII Legislatura (2012-2015) con 212 legisladores y también se reforzó su posición con 52 senadores (40.63%). Esto se convirtió en un gobierno unificado con la ayuda de partidos como el pan y el prd por medio de Pacto por México en los primeros años de gobierno de Peña Nieto. En la LXIII Legislatura (2015-2018) el tricolor nuevamente quedó con más diputados con 203 (40.6%), por lo tanto, la extensión de un gobierno unificado.

¹ *Partido veto* es aquel que no puede aprobar por sí solo una iniciativa, pero se requiere de sus votos en todas las fórmulas ganadoras, lo cual quiere decir que tiene capacidad para vetarlas (Shapley y Shubik, 1954, pp.107-137).

Para el proceso electoral de 2018, Morena inició la LXIV Legislatura (2018-2021) con 188 escaños (37.6%) asignados formalmente por el Instituto Nacional Electoral (ine), pero aumentó hasta 252 legisladores (50.4%) por la tráfuga de diputados de otros partidos al grupo parlamentario de Morena. En el Senado el partido de aml o también consiguió mayoría con 55 escaños (42.97%). Es decir, fue un gobierno unificado por medio del transfugismo. Tres años más tarde, en la LXV Legislatura (2021-2024) Morena obtuvo nuevamente mayoría con 190 diputados asignados y 10 más por tráfuga, lo que sumó 200 escaños (40%). Así se extendió el gobierno unificado por medio de aliados legislativos.

Para establecer un posible escenario de lo que podría ocurrir en la Cámara de diputados en la LXVI Legislatura (2024-2027), vamos a retomar los votos obtenidos por cada partido en 2018 y 2021, los sumaremos y vamos a obtener un promedio. Con base en ello, estableceremos un ideal de diputados por partido y la posible conformación de dos coaliciones, la *oficialista* de Morena-pvem-pt y la *opositora*, integrada por el pan-pri-prd, mientras mc seguiría de manera individual.

Los datos del cuadro 3 representan los votos por partido de manera individual, pero no suman el 100%, porque no están agregados los votos de los partidos que perdieron su registro ni los votos nulos. Realizamos la suma de los votos de 2018 y 2021, y ubicamos un promedio de cada partido. Además, consideramos el voto duro con el dato más bajo obtenido de cada partido.

En las elecciones de 2018, la suma de los votos de los partidos con registro fue de 90.09%, mientras en el 2021 fue de 89.38%, una suma muy parecida en ambas contiendas. Esto significa que en ambas contiendas se presentó cerca de 10% de porcentaje de votos todavía disponible, equivalente a un promedio de 50 diputados, en donde se encuentran los electores que no simpatizan con ninguno de esos siete partidos.

Cuadro 3

Votos de los partidos en elección de diputados federales: 2018-2021

Año de elección	Morena	pvem	pt	pan	pri	prd	mc
2018	37.25	4.78	3.92	17.93	16.53	5.27	4.41
2021	34.09	5.43	3.24	18.24	17.73	3.64	7.01
Promedio de ambas elecciones	35.67	5.10	3.58	18.08	17.13	4.45	5.71
Voto duro	34.09	4.78	3.24	17.93	16.53	3.64	4.41
Escenario ideal de diputados para 2024	178	25	18	90	85	22	29
	Coalición Morena-pvem-pt			Coalición pan-pri-prd			mc
	221 escaños			197			29

Fuente: elaboración propia con base en Cómputos Distritales ine 2018 y 2021.

Para ofrecer un probable escenario en junio de 2024 (y no significa que esto vaya a ocurrir) consideramos que los partidos después de las elecciones legislativas de 2018 y de 2021, mantendrán una votación similar al promedio, por lo tanto, se presentará fuerza similar, aunque todavía quedarían sin repartir 50 diputados.

En este escenario ideal ubicaría a Morena como el partido con más diputados, pero con mayoría simple con 178 diputados. En segundo lugar, el pan con 90, el pri con 85. Por ello, nuevamente, Morena, pan y el pri serían los tres partidos que concentrarían la mayor parte de los escaños, equivalente a 353 legisladores (70.6%) del total. Eso arroja un margen muy pequeño para los demás partidos.

Idealmente, las coaliciones electorales podrían seguir, y, por tanto, se sumarían los diputados de las dos coaliciones. En ese sentido, la coalición Morena-pvem-pt alcanzaría un total de 221 diputados, pero lejos incluso de mayoría absoluta, por el contrario, la coalición pan-pri-prd sumaría 197 curules, por lo tanto, muy cerca de la oficialista. Con referencia a lo anterior, en ese escenario ambas coaliciones se anularían para realizar reformas secundarias (de mayoría absoluta) y con menores po-

sibilidades para la aprobación de reformas constitucionales de mayoría calificada.

Ahora bien, si retomamos los 50 diputados que todavía están disponibles, Morena y sus aliados a lo mucho sumaría (221+50) igual a 271 diputados, suficientes para mayoría absoluta, mientras el pan y sus aliados obtendrían (197+50) igual a 247 escaños, todavía sin alcanzar mayoría absoluta. Por lo cual, alcanzarla o no, se encuentra en ese 10% de votación y los 50 diputados.

Ahora bien, el comportamiento electoral es dinámico y puede cambiar el día de la jornada electoral, por lo tanto, para pensar en un hipotético escenario de distribución de los escaños es que utilizamos el porcentaje y promedios de las elecciones previas. Con base en lo anterior, de ganar Claudia Sheinbaum Pardo la presidencia de la República, su partido Morena tendría ciertas posibilidades de conformar mayoría absoluta con sus aliados, el pvem y el pt, pero muy lejos de mayoría calificada.

Para complementar este escenario veamos la encuesta de preferencias sobre las elecciones legislativas. Alejandro Moreno (*El Financiero*, 2024, 29 de enero) ofreció los siguientes resultados: Morena con el 40%, lo cual sería equivalente 200 escaños, el pan con 95, el pri sumaría 50 curules, mc sorprendentemente 55 diputados, el prd únicamente 10 escaños, el pt 5, aunque el 17% se consideran como indefinidos. Veamos ahora, la suma ideal por medio de aliados legislativos, Morena-pt -pvem sumarían el 41%, equivalente a 205 diputados, mientras la coalición pan-pri-prd sumaría el 31%, correspondiente a 155 legisladores. En ese sentido, Morena quedaría con un grupo parlamentario similar al periodo 2021-2024, pero sus aliados perderían terreno. El pt y el pvem en la LXV Legislatura (2021-2024) contaban con un grupo parlamentario de 33 y 40 legisladores, respectivamente. Por lo anterior, los grandes perdedores idealmente en la LXVI Legislatura serían estos dos partidos. Ahora bien, es pertinente mencionar que el comportamiento de los electores es variable.

En resumen, ya sea por los votos de 2018 y 2021 o por las preferencias electorales al 2024, Morena y sus aliados no alcanzarían mayoría califica-

da y con muchas dificultades para mayoría absoluta. Veamos ahora el por qué Morena logró llegar a las elecciones de 2024 como el partido con mayores preferencias, en donde asumimos que se relacionan con la política social implementada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, en otras palabras, la carta de presentación fueron diversos programas y acciones que visibilizaron una administración más cercana a la población.

Principales características del gobierno de la 4T

En el apartado anterior analizamos un probable escenario de victoria de Claudia Sheinbaum en el ámbito presidencial, pero una complicada distribución de los legisladores en la Cámara de diputados. Por lo anterior, veamos los elementos más significativos del gobierno de aml o y la 4T, los cuales serían la principal carta de presentación de un nuevo gobierno y por lo menos, una base que igualar o mejorar en el siguiente sexenio. No se trata de todas las variables, pero sí representa una visión panorámica de cinco años de gobierno, 2018-2023.

Participación política de las mujeres

Uno de los efectos más visibles fue la conformación del gabinete presidencial, en donde se presentó la llegada de más mujeres en comparación con otros sexenios. En la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), únicamente fueron dos mujeres, 1. Claudia Ruíz Massieu en la Secretaría de Relaciones Exteriores y 2. Rosario Robles Berlanga en la Secretaría de Desarrollo Social.

Cuadro 4
Variable del gobierno de la 4T: 2018-2023

Dimensiones	Actores	Principales acciones
Participación política de las mujeres	Gabinete federal Gobernadoras scjn, Banco de México, cndh	Se presentó la llegada de más mujeres al gabinete legal del presidente aml o. De 21 Secretarías, ocho fueron ocupadas inicialmente por mujeres. Morena cuenta con ocho gobernadoras desde el año 2018-2023. Mujeres en cargos de alta importancia.
Política social	Secretaria del Bienestar	Pensiones a los adultos mayores. Becas a estudiantes en diferentes niveles.
Proyectos de infraestructura	Gobierno federal	Tren Maya. Tren Interoceánico. Refinería Olmeca. aifa.
Política económica	Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Banco de México; inegi	Crecimiento económico. Aumento del salario mínimo. Estabilidad económica del tipo de cambio peso/dólar. Alza en las tasas de interés. Aumento en las reservas internacionales comparado con el sexenio anterior. Aumento en la recaudación de impuestos.
Agenda pendiente Confrontación política con actores	Gobierno federal	aml o-Mañaneras (medios de comunicación internos y externos). aml o-partidos de oposición. aml o-oca (ine, ina i).
Seguridad	Guardia Nacional sed ena -Marina	Estrategia de seguridad. Homicidios dolosos. Protagonismo del ejército para la construcción y operación de obras.

Fuente: elaboración propia.

En contraste en el inicio del sexenio de Andrés Manuel López Obrador fueron ocho mujeres en el gabinete legal: 1. Olga Sánchez Cordero en la Secretaría de Gobernación; 2. María Luisa Albores González en la

Secretaría del Bienestar; 3. Josefa González Blanco en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; 4. Rocío Nahle en la Secretaría de Energía; 5. Graciela Márquez Colín en la Secretaría de Economía; 6. Irma Eréndira Sandoval en la Secretaría de la Función Pública; 7. Luisa María Alcalde Luján en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y; 8. Alejandra Fraustro Guerrero en la Secretaría de Cultura. En ese sentido, fue un gabinete más plural respecto del acomodo de mujeres comparado con el inicio de la administración anterior. Con Peña Nieto de 22 secretarías, sólo dos fueron ocupadas por mujeres, equivalente al 9.09% del total. Con aml o de 21 secretarías, ocho fueron mujeres, correspondiente al 38.10% del total, un avance importante, aunque todavía pendiente de una paridad total.

Ahora bien, no sólo fueron mujeres en la conformación del gabinete presidencial, sino la llegada a otros cargos de alta importancia. En lo que va del sexenio de aml o, se presentaron cuatro vacantes de magistrados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn). Es pertinente mencionar que el presidente cuenta con la facultad constitucional de proponer ternas al Senado para ocupar esos espacios. Por lo anterior, el presidente dentro de las cuatro ternas propuso a tres mujeres que finalmente, llegaron a la Corte, el caso de Yasmín Esquivel Mossa (12 de marzo de 2019); Ana Margarita Ríos Farjat (5 de diciembre de 2019) y Lenia Batres Guadarrama (14 de diciembre de 2023). En ese caso, esas vacantes fueron ocupadas por un 75% de mujeres.

En otro orden institucional, el presidente también tiene la facultad constitucional de proponer al Senado a la titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (cndh), y propuso a Rosario Piedra Ibarra, quien fue ratificada en una ajustada votación en la Cámara de senadores el 19 de noviembre de 2019. En esa misma línea, también se renovó al gobernador del Banco de México, y el presidente aml o también planteó a otra mujer, a Victoria Rodríguez Ceja, quien llegó al cargo el 1 de enero de 2022.

Si bien, no es facultad constitucional del presidente proponer al Consejero presidente del ine , ya que es facultad de los legisladores de la Cá-

mara de diputados, su partido, Morena estuvo de acuerdo en apoyar a Guadalupe Taddei Zavala para sustituir a Lorenzo Córdova Vianello, por lo tanto, la consejera presidenta del ine también recayó en una mujer.

Finalmente, durante el periodo 2018-2023 también se presentó la llegada de mujeres gobernadoras por el partido Morena: 1. Claudia Sheinbaum Pardo como jefa de gobierno en la cdmx en 2018; 2. Layda Sansores en Campeche en 2021; 3. Indira Vizcaíno Silva en Colima en 2021; 4. Marina del Pilar Ávila en Baja California en 2021; 5. Lorena Cuellar Cisneros en Tlaxcala en 2021; 6. Mara Lezama en Quintana Roo en 2022; 7. Evelyn Salgado Pineda en Guerrero en 2022; y 8. Delfina Gómez Álvarez en el estado de México en 2023. Por lo anterior, en la distribución del poder subnacional, las mujeres morenistas también cuentan con una fuerte presencia que no había en décadas anteriores.

La evidencia empírica arroja que la llegada de las mujeres en diferentes ámbitos de la administración pública fue favorable. Es cierto mencionar que, es un poder compartido entre el presidente de la República y su propio partido, pero un poder en donde las mujeres son un actor visible comparado con sexenios anteriores. De hecho, de ganar Claudia Sheinbaum, será la primera mujer en la historia mexicana en acceder al Poder Ejecutivo, y se sumará a una lista reducida de 13 mujeres presidentas en América Latina: María Estela Perón (Argentina, 1974-1976); Lidia Gueiler (Bolivia, 1979-1980); Violeta Chamorro (Nicaragua, 1990-1997); Rosalía Arteaga (1997); Mireya Moscoso (Panamá, 1999-2004); Laura Chinchilla (Costa Rica, 2010-2014); Michelle Bachelet (dos periodos 2006-2010; 2014-2018); Cristina Fernández (Argentina, 2007-2015); Dilma Rousseff (Brasil, 2011-2016); Jeanine Añez (Bolivia, 2019-2020) y Xiomara Castro (Honduras, 2022). (Redacción, *Voz de América*, 8 de marzo de 2022).

Es pertinente mencionar que también se presentaron algunas fricciones con mujeres en diferentes espacios como con la senadora panista Lilly Téllez (aunque inició el sexenio en la bancada de Morena); la candidata Xóchitl Gálvez de la coalición pan-pri-prd, quienes señalaron al presidente de la República, López Obrador de una intromisión y des-

información en la campaña presidencial de 2024 (Redacción, *Aristeguí Noticias*, 21 de agosto de 2023)

La política social del bienestar

Una de las características insignia de la 4T es la política social benefactora. Es importante precisar que no se trata de transferencias monetarias directas en todos los sectores económicos ni tampoco un apoyo comprometido del gobierno con los sectores privados, por el contrario, encontramos una marca distintiva, y nos referimos a la responsabilidad social de priorizar a los adultos mayores como su principal bastión. Éstos fueron la prioridad gubernamental en medio de la Pandemia del covid-19 por medio de los planes de vacunación. También recibieron un aumento significativo de la pensión del bienestar, la cual cuenta con 11.8 millones de beneficiarios al 2023. En 2018 la pensión consistía en un apoyo bimestral de 1,160 pesos; en 2022 el monto subió a 3,850 pesos; en 2023 ascendió a 4,800 pesos; mientras en 2024, aumentó a 6,000 pesos (Secretaría del Bienestar, 2024). Electoral e idealmente, la política de las pensiones genera una simpatía con el sector de los adultos mayores, aunado a que el gobierno construyó 1,342 sucursales del Banco del Bienestar en todo el país, con lo cual el gobierno federal acerca a los beneficiarios la posibilidad de realizar trámites y retirar los recursos recibidos. Es pertinente mencionar que este tipo de entregas se podrían considerar como clientelismo electoral, lo cual no sólo busca la aprobación de la gestión del presidente, sino asegurar votos. En opiniones periodísticas también se destaca lo siguiente: “López Obrador busca apuntalar su popularidad mejorando la situación de los adultos mayores, un grupo de la población que había sido olvidado” (Usi, *DW*, 26 de marzo de 2021).

Las críticas sobre esta política asistencial se enfocan en la gran carga presupuestal, pues además de las pensiones, también se encuentran otros programas sociales como las becas de Jóvenes Construyendo el Futuro; Jóvenes Escribiendo el Futuro; las Becas Benito Juárez para estudiantes de educación básica y media (6.1 millones de estudiantes). El total de esos apoyos integra 727 mil millones de pesos de acuerdo con la Secre-

taría de Hacienda y Crédito Público (shc p) (Redacción, *El Financiero*, 8 de septiembre de 2023). También se podría agregar el programa Sembrando Vida. Es pertinente mencionar que se deben transparentar las reglas de operación así como el impacto y resultados, ya que los datos muestran rasgos de opacidad y falta de transparencia (Hernández y Espejel, *Nexos*, 5 de julio de 2023).

Las obras insignia de la 4T

El proyecto económico de la 4T no representa una reversa del neoliberalismo a un intervencionismo total y radical de la economía, por el contrario, es una visión que intenta atenuar los efectos de 30 años de políticas neoliberales (entre ellas, los fuertes procesos de privatización del sector ferroviario, las reformas de pensiones de 1997, una reforma energética (2013), un ajustado aumento de los salarios y la preeminencia del sector privado en la prestación de servicios). Como respuesta, la llegada de la 4T representa desde la perspectiva de Beck (2022) “una respuesta pública a los efectos negativos de la modernización económica neoliberal”. Por otro lado, para autores como López Villafañe (2018: p. 20) la política económica se puede considerar como *neodesarrollista*, en la cual, el Estado asume nuevamente una responsabilidad social de impulsar el crecimiento por medio de inversiones públicas.

Esa intervención estatal es selectiva, es decir, no es generalizada, sino que ocurre en sectores específicos, entre ellos, proyectos de alta envergadura como la construcción del Tren Maya y con ello, el regreso de un tren de pasajeros desaparecido desde el periodo 1995-2001 (excepto el tren Chepe). El Tren Maya incluye 16 estaciones a través de cinco estados como Chiapas, Tabasco, Yucatán, Campeche y Quintana Roo. De acuerdo a los datos oficiales, el costo total ascendería a de 359,863 mil millones de pesos (De la Rosa, *El Economista*, 3 de mayo de 2023). La obra fue una inversión pública y la Secretaría de la Defensa Nacional (sedena) fue la institución encargada de su construcción. No está de más mencionar que también se realizó una fuerte inversión pública en el corredor interoceánico, el cual conecta cuatro estados por medio de

seis estaciones y 227 kilómetros. Es un tren de carga, pero también tiene la capacidad de movilizar pasajeros (hay dos opciones de viaje, turista y vip). Para 2024 se considera un presupuesto de operación de 21,059 millones de pesos (Empresas, *El Financiero*, 8 de septiembre de 2023).

En otro ámbito, el gobierno inició la construcción de la Refinería Olmeca en Dos Bocas, Tabasco. La última que se construyó en México fue la Refinería Ing. Antonio Dovalí Jaime en Salina Cruz en el sexenio de José López Portillo el 4 de abril de 1979, por lo anterior, la 4T inició con los primeros trabajos el 1 de agosto de 2019 y se inauguró el 1 de julio de 2022, aunque todavía en periodo de pruebas técnicas. En términos de presupuesto se han gastado 233,000 millones de pesos (Carillo, *Forbes Política*, 7 de octubre de 2022). El objetivo de la administración del presidente aml o era alcanzar la meta de dos millones de barriles diarios, aunque todavía no se alcanza ese objetivo (1.6 millones de barriles diarios), el cual estaba previsto para la segunda mitad del año 2024. Es relevante mencionar que la apertura de la refinería no representa necesariamente que la producción bastará para la autosuficiencia en el consumo interno, aunque la narrativa del gobierno sea precisamente ese discurso. En opiniones críticas al gobierno se cuenta con la siguiente impresión: “Las tres obras insignia de López Obrador requerirán, para siquiera nivelar los egresos con los ingresos, por lo menos seis años más, si es que no quiebran antes” (Sánchez, *El Financiero*, 6 de mayo de 2024).

Respecto de la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (aifa), es pertinente mencionar que el plan original del sexenio de Enrique Peña Nieto era terminar el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (naim), pero la administración de López Obrador canceló la obra y trasladó algunos contratos hacia la base militar en Santa Lucía, estado de México. De acuerdo a los datos oficiales el costo del aifa fue de 113,327 millones de pesos” (Infraestructura, *Expansión Política*, 18 de marzo de 2022). Su operación y logística está a cargo de la sedena. La nueva terminal aérea es un complemento en la operación del Aeropuerto de la Ciudad de México, aunque el aifa ha recibido diversas críticas sobre su lejanía de la capital del país, aunque de

manera positiva conecta con municipios mexiquenses como Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Tlalnepantla, Tecamac, Tultepec, Coacalco, Ecatepec, y con algunos municipios del estado de Hidalgo, lo cual favorece la interconexión de los usuarios y evita que tengan que trasladarse hasta el centro del país. También se ha mencionado la baja cantidad de vuelos y pasajeros, “en febrero de 2023, el aifa movilizó a 165,315 pasajeros en rutas nacionales e internacionales, la cifra más baja registrada desde septiembre del 2022” (Noguez, *Forbes México*, 24 de marzo de 2023).

Política económica

Uno de los principales temores del sector privado y de una parte de la población con la victoria de López Obrador en 2018 era que, su arribo viniera acompañado por inestabilidad económica, crisis en el tipo de cambio, procesos de devaluación de la moneda, entre otros efectos negativos. Los principales aspectos radicaban en una probable expropiación de empresas del sector privado hacia el gobierno, aunque en los cinco años de gobierno de la 4T esto no ocurrió. Lo que implementó el gobierno de la 4T fueron fuertes procesos de inversión pública como un competidor más con la creación de empresas públicas como el Tren Maya, el Tren interoceánico, Litio mx, la compra de Mexicana, entre otras.

Veamos algunas variables en torno a la economía que pueden ser comparables con el sexenio anterior. Como marco de referencia en el último año de gobierno de Enrique Peña Nieto el crecimiento del Producto Interno Bruto (pib) fue de 2.2%, no obstante, en los primeros dos años de la 4T los indicadores fueron negativos, en 2019 el -0.2, en 2020 en plena Pandemia su ubicó en -8.7%. Fue hasta el 2021 que la economía presentó una recuperación de 4.7%, en 2022 quedó en 3.1%, mientras en 2023 se colocó en 3.4%. (pib, inegi 2024). Estos datos nos muestran un mayor impulso en la segunda mitad del sexenio del presidente López Obrador que en la primera parte.

Otro de los elementos a considerar es que los procesos inflacionarios llegaron a un punto máximo en 2020 con 8.96%, en tanto que al cierre de 2023 quedó en 4.02%, una disminución considerable (Inflación,

Banco de México 2024). En este indicador también se presentó un mayor desempeño en la segunda mitad del sexenio.

En la política económica también se encuentran indicadores como el salario mínimo, el cual al cierre del sexenio de Enrique Peña Nieto estaba en 88 pesos por día, mientras al cierre del 2023 se ubicó en 207 pesos por día (Salario mínimo, Banco de México, 2023). Es necesario precisar que el aumento de los salarios se fue diluyendo sobre todo por el proceso inflacionario y el alza en los precios de los productos de primera necesidad.

Respecto de la estabilidad del tipo de cambio, la moneda mexicana ha presentado un fuerte proceso de apreciación con respecto del dólar americano, ya que a finales de 2019 se ubicaba en 20.29 pesos por dólar, mientras al cierre de 2023 quedó en 17.13 pesos por dólar (Tipo de cambio, Banco de México, 2023).

Es interesante mencionar que en el sexenio de la 4T se presentó una alza considerable de la tasa de interés, la cual al cierre de 2023 se colocó con 11.25 puntos (Tasa interés, Banco de México, 2023), lo cual por un lado, incentivó el ahorro, pero colocó muy caros los créditos para la población en general. Estos últimos dos indicadores (tipo de cambio y tasa de interés) no son un referente para la población en general, dado que son indicadores macroeconómicos, en contraste de los salarios y la inflación que sí se reflejan en el bolsillo de los ciudadanos.

Respecto de las reservas internacionales al mes de enero de 2024 fueron 212 mil 408 millones de dólares, comparado con la recta final de la administración de Enrique Peña Nieto en 2017, cuando éstas estaban en 174 mil 901 millones de dólares (Martínez, *El Financiero*, 9 de enero de 2024). Por las variables anteriores, la economía mexicana mantuvo una constante recuperación posterior a la Pandemia, sin embargo este también es un indicador macro.

En torno al tema de los impuestos, el gobierno de la 4T quitó al presidente de la República la facultad constitucional de condonarlos, por lo tanto, a diferencia de sexenios anteriores todas las empresas, incluidas las transnacionales debieron ponerse al corriente en su pago. Como an-

tedecente entre el sexenio de Calderón y el de Peña Nieto se condonaron “430 mil millones de pesos, pero el Servicio de Atención Tributaria (sat) gestionó con empresas como Walmart, Fems, ibm, Grupo Modelo, bbva, América Móvil, entre otras el pago de impuestos pendientes” (Espejel, *El Universal*, 2020, 9 de septiembre). En importante mencionar que el impuesto al valor agregado del 16% (iva) se mantuvo igual en todo el sexenio, en tanto que el sat señaló que entre 2019 y 2023 se recaudaron 16.9 billones de pesos, 16% más que en la administración de Enrique Peña Nieto” (Rentería, *El Economista*, 28 de septiembre de 2023). En ese sentido, también se modificó la devolución de saldos a favor de manera universal, y la vigilancia en la revisión de las facturas emitidas.

Agenda pendiente

Si bien en los apartados anteriores se presentaron algunas aristas positivas del gobierno de la 4T, también hay otras en las que se requieren mejoras importantes. Entre los pendientes está la amplia confrontación del gobierno federal con diversos actores: medios de comunicación, con los partidos de oposición, con los Organismos Constitucionales Autónomos (oca), la intención de reforma constitucional al ine y al Poder Judicial, lo cual podría modificar significativamente la división de Poderes y exacerbar un ambiente de deslizamientos autoritarios que pongan en riesgo la estabilidad del entramado democrático. Weyland (2022) por ejemplo enfatiza en el peligro que representa “desmantelar los controles y equilibrios” (p. 9), mientras Oliveira (2020) alude que la erosión puede venir a “manos de líderes populistas o autoritarios” (p. 649).

En la dimensión de la agenda oficial, comencemos con las conferencias mañaneras. Esta estrategia viene desde que aml o fue jefe de gobierno del Distrito Federal, es decir, no es una comunicación política nueva, sino una adaptación del pasado reciente. El objetivo es claro, imponer la agenda de temas, en donde el presidente realiza una amplia explicación de las acciones de su gobierno. Se trata de su visión, datos, derecho de informar y su réplica para defenderse de sus opositores. En el lenguaje del presidente podemos encontrar a los protagonistas (gobierno de la

4T) y antagonistas (la oposición), a la cual, de hecho, engloba como los *conservadores*. En algunos ensayos circunscribe que el presidente marca la agenda (Najar, *BBC News*, 31 de enero de 2019).

Ahora bien, las mañaneras son un espacio de amplia confrontación entre el presidente y algunos medios de comunicación, a quienes señala como cooptados para ofrecer una visión negativa de su gobierno. aml o cuestiona que ahora sean demasiado críticos en comparación con sexenios anteriores, es por ello, que el presidente de la República mencionó una lista de periodistas que solamente destacan los fracasos, incluso ofrece datos personales como el caso de Carlos Loret de Mola, entre otros. Las conferencias mañaneras corren el riesgo de exacerbar el ambiente de confrontación del presidente con periodistas y algunos medios extranjeros.

Ahora bien, en las mañaneras, los medios no son el único adversario, también es el espacio de lucha entre el presidente y los partidos de oposición, en donde el presidente aprovecha para promover una campaña permanente a favor de su partido político (Morena). En ese sentido, el pan, pri y prd cuestionan insistentemente que el presidente inclina la balanza a su favor. La defensa del presidente es que habla como un ciudadano más, que informa al pueblo bueno y sabio. aml o utiliza una retórica en donde a los partidos de oposición los ubica como “¿moralmente derrotados?” (Aguirre, *El Economista*, 14 de febrero de 2022). Si bien, se puede cuestionar que esto no sea del todo correcto, los resultados en las elecciones de gobernadores en el periodo 2018-2023, arrojan una baja tasa de éxito para los partidos de oposición frente a Morena.

En la campaña presidencial de 2024 se ha mencionado desde la oposición, que el verdadero candidato es aml o, quien desde las mañaneras se enfrenta con Xóchitl Gálvez y no ésta con Claudia Sheinbaum. En algunos medios se podía leer lo siguiente: “El impacto de la candidatura presidencial de Xóchitl Gálvez ha sido devastador para el grupo político que gobierna el país y su pretensión transexenal” (Hiriart, *El Financiero*, 4 de septiembre de 2023). El comunicado señalaba que el rival de la candidata de la oposición era realmente el presidente aml o.

Ahora bien, nos queda claro que el espacio de liderazgo en el partido gobernante está ocupado por aml o, quien es el centro de gravedad de la 4T, y desde luego de Morena. Como ejemplo, el proceso de selección, las reglas e incentivos para el candidato presidencial de 2024 estuvo acotado por el tabasqueño, por tanto, los interesados aceptaron dichas reglas formalizadas y aprobadas por unanimidad en el Consejo Nacional de Morena (Jiménez y Muñoz, *La Jornada*, 11 de junio de 2023).

Además de los medios y los partidos de oposición, el presidente aml o también se ha enfrentado a lo largo de cinco años de gobierno con los titulares de algunos oca, en específico con el ine y con el ina i. Con el ine con su consejero presidente Lorenzo Córdova Vianello. La confrontación se orientó en algunos temas como los sueldos de los funcionarios, los cuales no debían ser más altos que el del presidente de la República, por lo cual, funcionarios del ine se ampararon. Otro tema fueron las declaraciones de aml o en torno a las elecciones de gobernadores y que el ine mencionaba que debían ser sancionadas. En otra dimensión, el diferendo en cuanto al presupuesto para la revocación de mandato de 2022. En otras palabras, una intensa relación entre medidas cautelares y un presidente de la República que se resistía a las sanciones. Por ejemplo, esta opinión en los medios: “Los consejeros electorales han encarnado a lo largo de la carrera política de López Obrador a uno de sus principales rivales. Señalados tanto de candidato y ahora de presidente de ser cómplices de sus adversarios, la mafia del poder de antes, los conservadores de ahora” (Domínguez, *Milenio*, 13 de junio de 2023). La confrontación también se presentó con las vacantes de los comisionados en el ina i y con el tema de los fideicomisos del Poder Judicial.

En la agenda pendiente de este sexenio también podemos encontrar aspectos en torno a resultados que no han sido los esperados. La estrategia de seguridad implementada por medio de la Guardia Nacional no ha podido detener los homicidios dolosos, los cuales llegaron a 156,136 en cinco años de gobierno de la 4T (Arista, *Expansión Política*, 1 de junio de 2023). En síntesis, la estrategia de “abrazos y no balazos” no generó una disminución de los índices de violencia en el país. Si bien el asunto de

la delincuencia organizada representa un asunto estructural de largo plazo, la estrategia de la 4T durante el sexenio no alcanzó los resultados esperados en el corto plazo, por lo tanto, será muy relevante esperar si habrá continuidad o un cambio de timón en la siguiente administración presidencial. En resumen, la estrategia de seguridad, que engloba a la Guardia Nacional requiere una revisión en el diseño, implementación y análisis de resultados, y evitar mandar la señal de una militarización del país y de una estrategia fallida, la cual también ha incluido una la disputa constitucional, entre que el mando siga siendo civil o pertenezca a la Sedena (Análisis, Wola ,1 de septiembre de 2022). Al 2024 el mando es civil y depende de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Otro tema que ha sido cuestionado refiere a la agenda feminista, la cual no ha recibido mayor eco en su administración. Las críticas hacia la 4T también incluyen temas como transparencia de los gastos de las obras, sobre todo el papel que ha cobrado el ejército como un actor-constructor de las obras como el aifa , Tren Maya, la Refinería Olmeca. Por lo anterior, será importante el análisis de los resultados medibles de gasto y su operación. Comparado con otros sexenios, se ha presentado un excesivo protagonismo de la sedena en la construcción y operación de las obras de este sexenio. Por el momento no hay señales de peligro de una insurrección por la vía de un golpe militar, dado que existe una institucionalización muy fuerte hacia el titular del Ejecutivo Federal, sin embargo, aunque fueran casi inexistentes dichas posibilidades, nunca son igual a cero.

Conclusiones

En este capítulo realizamos una reflexión de coyuntura con base en datos electorales y evidencia empírica sobre el gobierno de la 4T. A partir de los hallazgos encontramos que el ambiente hasta febrero de 2024 favorece una nueva victoria del partido gobernante (Morena). Sería una victoria con una ventaja de Claudia Sheinbaum por lo menos de 20% de diferencia con respecto a Xóchitl Gálvez, de acuerdo con las encuestas y promedios de mediciones. Diferente a la elección de 2018 que fue una

elección de *realineamiento*, en 2024 se daría una contienda de *permanencia*, en donde se presenta una nueva victoria y las hendiduras electorales mantienen igual.

Respecto de las posibilidades de obtener mayoría absoluta, el escenario previsible para 2024 sería mayoría simple para Morena, y una probable absoluta con el apoyo legislativo del pvem y del pt, aunque mayoría constitucional se vislumbra poco factible. En términos de rendimiento electoral, una posible victoria en la presidencia de la República, mayoría simple que pudiera convertirse en gobierno unificado con la ayuda de aliados (pvem y pt) y mantener la mayoría de las gubernaturas en disputa (cdmx, Veracruz, Puebla, Chiapas, Tabasco, además de Morelos).

En la dimensión de gobierno pudimos dar cuenta que algunas variables con resultados favorables y otros en los cuales, todavía existe una agenda pendiente. En el periodo de 2018-2023 encontramos una participación política de las mujeres más visible (8 de 21 secretarías en el inicio del sexenio fueron ocupadas por mujeres). De las 21 gubernaturas de Morena, ocho están a cargo por mujeres. También el presidente aml o postuló mujeres para dirigir el Banco de México, la cndh, tres de las cuatro vacantes en la scjn.

Respecto de la política social de la 4T podemos identificar una responsabilidad social en áreas estratégicas, siendo la más visible las pensiones del bienestar a los adultos mayores y todo el circuito de becas educativas (primaria, secundaria, preparatoria y superior). En los proyectos insignia destaca la inversión pública en sectores olvidados en sexenios anteriores, en los cuales no se presentó una expropiación, sino que el gobierno se convirtió en un gran inversor (Tren Maya e Interoceánico). La construcción de la Refinería Olmeca y del aifa.

Respecto de la política económica podemos decir que son acciones de corte mixto, en donde se mantienen decisiones de corte neoliberal como una agresiva recaudación de impuestos, mantener la estabilidad del tipo de cambio, mantener niveles moderados de inflación (por debajo de 10%), preservar las reservas internacionales y una política de austeridad. Es decir, es interesante que un gobierno de centro-izquierda

como la 4T mantenga una política económica de estabilidad financiera, lo cual ha ocurrido en el periodo 2018-2023. Por otro lado, la 4T además de preservar lo anterior, combina una fuerte responsabilidad social con una decidida inversión pública para generar desarrollo como la construcción y operación de las obras insignia. En el ámbito de los trabajadores la 4T impulsó el aumento al salario mínimo, una mejora el tema de las vacaciones dignas, regular el outsourcing y una propuesta de una nueva reforma constitucional en torno a las pensiones.

En la agenda pendiente de la 4T se encuentran los siguientes y no significa que sean todos, pero destaca que en los dos primeros años de gobierno (2019-2020) el crecimiento económico fue negativo, por inexperiencia y luego por el covid-19, respectivamente. En el año 2022 se presentó una inflación de 8.70%, la más alta desde la década de 1990.

El gobierno del presidente aml o ha enfrentado constantemente a sus opositores y esto ha generado una coyuntura de polarización con diferentes actores. Es decir, el presidente es un protagonista de la vida pública, por lo tanto, asume un rol de defensa de su proyecto de gobierno. No obstante, esto ha provocado cierta rispidez con algunos medios de comunicación, partidos opositores, empresarios y oca.

Finalmente, uno de los aspectos más negativos de la 4T se enfoca en los resultados de la estrategia de seguridad, la cual ha dejado números altos en homicidios dolosos. Como en toda reflexión quedan temas sin abordar por falta de espacio como las energías limpias, el tema del litio, los resultados del combate a la corrupción, entre otros, los cuales sin duda son pertinente y tendrán que ser abordados en otro trabajo.

Referencias

- Aguirre, A. (14 de febrero de 2022). ¿Moralmente derrotados? *El Economista*. Recuperado de <https://goo.su/cUKlco>
- Alarcón Olgún, V. (2023). “Las elecciones mexicanas en una nuez”. En Melissa Amezcua Yépez y Andrea Bussoletti (Coordinadores). *Proceso electoral 2021: tendencias nacionales y excepciones locales* (pp. 9-14). México: Amecip/Universidad de Guadalajara.

- Análisis (1 de septiembre de 2022). “México profundiza la militarización. Los hechos muestran que es una estrategia fallida”. *Wola*. Recuperado de <https://n9.cl/f3c0xs>
- Antunes de Oliveira, F. (2020). “Democracy in the prison of political science”. *International Political Science Review*, 43 (5), 648-661
- Arista, L. (1 de junio de 2023). “López Obrador: hay más homicidios en nuestro sexenio, pero es por herencia”. *Expansión Política*. Recuperado de <https://goo.su/fZDI EL>
- Beck, H. (diciembre de 2022). “a m l o, el pueblo y la democracia”. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://goo.su/puf0>
- Carillo, E. (7 de octubre de 2022). “Refinería de Dos Bocas lleva inversión de 233 mil mdp: a m l o”. *Forbes Política*. Recuperado de <https://goo.su/Vhkjc>
- Cómputos Distritales ine 2018. Recuperado de <https://n9.cl/ukjnv>
- Cómputos Distritales ine 2021. Recuperado de <https://n9.cl/17vp9>
- De la Peña, R. (2024, 12 de febrero). “Las preferencias por encuesta a tres semanas del arranque de las campañas”. *México Social*. Recuperado de <https://goo.su/lSaXxyD>
- De la Rosa, A. (3 de mayo de 2023). “Tren Maya costará, al menos, 130% más que lo previsto”. *El Economista*. Recuperado de <https://goo.su/eWo8wPU>
- Domínguez, P. (13 de junio de 2023). “a m l o y su larga historia de conflictos con el ine”. *Milenio*. Recuperado de <https://n9.cl/zk1hq>
- Elección presidencial 2024. *Oraculus* (6 de febrero 2024). Recuperado de <https://oraculus.mx/presidente2024/>
- Empresas (8 de septiembre de 2023). “Gobierno quiere enchular Corredor Interoceánico: Pide 21,059 mdp en Presupuesto 2024”. *El Financiero*. Recuperado de <https://n9.cl/dpj54>
- Espejel, C. (2020, 9 de septiembre). “bbva y otras empresas que han pagado miles de millones al sat”. *El Universal*. Recuperado de <https://bit.ly/3c4PWR G>

- Hernández Fernández, J. y Espejel Farias, A. F. (5 de julio de 2023). ¿Qué sabemos de los programas educativos emblema de la 4T?. *Nexos*. Recuperado de <https://n9.cl/w2743>
- Hiriart, P. (4 de septiembre de 2023). “El rival de Xóchitl será aml o”. *El Financiero*. Recuperado de <https://goo.su/KUJrDB>
- Inflación (2024). Banco de México. Recuperado de <https://n9.cl/qcv00>
- Infraestructura (18 de marzo de 2022). “El costo del aifa es 23% mayor a lo esperado”. *Expansión Política*. Recuperado de <https://goo.su/Qhaka>
- Jiménez, N. y Muñoz, A. (11 de junio de 2023). “Aprueba Morena lineamientos para elección de candidatos”. *La Jornada*. Recuperado de <https://goo.su/Pobk>
- López Villafañe, Víctor (2018). “Nuevo gobierno de aml o. Hegemonía de Morena y neodesarrollismo”, *Observatorio del Desarrollo*, 21, 16-22. Recuperado de <https://goo.su/oF32>
- Martínez, A. (9 de enero de 2024). “Disminuyen reservas internacionales al inicio de 2024”. *El Financiero*. Recuperado de <https://goo.su/up7mVD>
- Morales, R. (2014). “Puebla, las elecciones de la hegemonía”. En Gustavo López Montiel *et. als*, (Coordinadores). *Los estados en 2013. La nueva configuración político-electoral* (pp. 248-261), México: unam
- Moreno, A. (29 de enero de 2024). “Elecciones 2024: Brecha entre Sheinbaum y Xóchitl baja de 22 a 16 puntos”. *El Financiero*, Recuperado de <https://n9.cl/qx9xj3>
- Najar, A. (31 de enero de 2019). “Las mañaneras de aml o: cómo son las tempraneras conferencias con las que López Obrador marca la agenda política de México”. *BBC News*. Recuperado de <https://goo.su/lbZV>
- Noguez, R. (24 de marzo de 2023). “aifa mueve menos pasajeros en febrero: 165,315 usaron la terminal”. *Forbes México*. Recuperado de <https://acortar.link/2VrUmu>
- pib (2024). inegi i. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>

- Pomper, G. (1967). "Classification of Presidential Elections". *The Journal of Politics*, 29, 538. Recuperado de: <https://goo.su/Z3IGr4f>
- Preferencias electorales elección presidencial de 2024. *Demoscopia*. (6 de diciembre de 2023). Recuperado de <https://goo.su/XKcM>
- Programas del Bienestar. Secretaría del Bienestar 2024. Recuperado de <https://goo.su/G5EUs>
- Redacción (8 de marzo de 2022). "Las 13 mujeres que han sido presidentas en América Latina". *Voz de América*. Recuperado de <https://goo.su/NmddqE>
- Redacción (8 de septiembre de 2023). "Pensión del Bienestar: ¿Cuánto dinero recibirá el programa en el Presupuesto 2024?". *El Financiero*. Recuperado de <https://goo.su/HXQbk>
- Redacción (21 de agosto de 2023). "Xóchitl Gálvez acusa a aml o de campaña de desinformación en su contra". *Aristegui Noticias*. Recuperado de <https://n9.cl/mo7cn>
- Rentería Nolasco, S. (28 de septiembre de 2023). "sat presume recaudación de 17 billones de pesos en administración de aml o; 16% más que con epn". *El Economista*. Recuperado de <https://goo.su/F1cLT>
- Salario mínimo (2023). Banco de México. Recuperado de <https://goo.su/yzt7>
- Sánchez Cano, A. (6 de mayo de 2024). "Dos Bocas no refina, pero produce nuevos ricos". *El Financiero*. Recuperado de <https://n9.cl/1h9uy>
- Shapley, L. & Shubik, M. (1954). "A method for evaluating the distribution of power in a committee system". *American Political Science Review*, 48, 107-136.
- Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones, ine. Recuperado de <https://n9.cl/6zk02u>
- Tasa interés (2023). Banco de México. Recuperado de <https://goo.su/EcLY>
- Tipo de cambio (2023). Banco de México. Recuperado de <https://goo.su/q8H1>
- Usi, E. (26 de marzo de 2021). "aml o busca el voto de los pobres". *DW*. Recuperado de <https://goo.su/qNei>

Weyland, K. (2022). How Populism Dies: Political Weaknesses of Personalistic Plebiscitarian Leadership. *Political Science Quarterly*, 137 (1), 9-42. <https://www.psqonline.org/article.cfm?IDArticle=20265>

Instituciones democráticas y crecimiento económico en México ¿Se avanzó con la 4T?

PABLO PINEDA ORTEGA

Introducción

Los pueblos buscan alcanzar el bienestar social y el crecimiento económico en un marco de instituciones democráticas que alienten la responsabilidad pública y la eficiencia en el servicio de su clase gobernante. La recurrente asociación en la literatura, según la cual el bienestar que acompaña al crecimiento se vuelve más factible cuando se cuenta con una arquitectura institucional a donde exista una verdadera representación política con equilibrio de poderes y servidores públicos que rinden cuentas, está ampliamente documentada.

Lo anterior se puede observar en distintas latitudes y si bien es más evidente en los países de mayor desarrollo también se aprecia en regiones con desarrollo intermedio como lo es Latinoamérica. Sin embargo, aquí y no obstante el patrón de crecimiento razonablemente común entre sus países, existen verdaderas historias de éxito como existen también otras que dan cuenta de un sostenido estancamiento. Si en efecto las instituciones democráticas juegan un rol importante en estos procesos se podría documentar cómo a donde estas han alcanzado un mayor grado de madurez las tasas de crecimiento son superiores, lo que se refleja en un mayor bienestar general con más y mejor inclusión social y menor desigualdad.

Estas son preocupaciones que la izquierda en general y particularmente la latinoamericana ha hecho propias, y por ello para el caso de

México con la llegada al poder en el 2018 de un partido que se considera de izquierda las expectativas fueron grandes. En efecto, el partido Movimiento de Regeneración Nacional, morena, a través de un proceso electoral limpio y competido ganó la contienda y con ello se asumió con cierto optimismo que las preocupaciones referidas formarían parte de manera central de la agenda del nuevo gobierno. Como se desarrolla más adelante en efecto en el ideario del nuevo gobierno tal y como este aparece en el Plan Nacional de Desarrollo, pnd, 2019-2024 se retomaba esta temática con particular énfasis en el desarrollo social y el crecimiento.

En qué medida estas metas realmente orientaron la gestión gubernamental, cómo esto habría sido posible en el marco de una arquitectura institucional no plenamente democrática, y cuáles fueron los alcances generales al final de este gobierno, es el objetivo central de este estudio. Para este propósito en la siguiente sección se hace un breve recuento de los modelos de crecimiento económico latinoamericano, mismos que contribuyen a explicar la actual circunstancia mexicana, para analizar enseguida tres modelos teóricos que dan cuenta del desempeño económico de un país y cómo este se puede medir a través de sus respectivos rankings, y se presenta además un modelo de gobernabilidad que evalúa el ejercicio de la autoridad a través de tres grandes momentos. En la siguiente sección, la más importante del capítulo, se evalúa el desempeño económico de México a lo largo del sexenio, asociándolo a la calidad de sus instituciones democráticas con base en tal modelo, y por último en las Conclusiones se presenta una reflexión de conjunto sobre los principales hallazgos de la investigación.

Las raíces estructurales del subdesarrollo en Latinoamérica.

Se ha discutido ampliamente si el desarrollo se alcanza mediante un intervencionismo público que contribuya a orientar las fuerzas productivas en favor del crecimiento, alentando así al capital para invertir a donde más se requiera, o si al contrario, la estrategia deba estar orientada a restringir tal intervención pues esta presenta claros fallos que obstaculizan la eficiente asignación de los siempre escasos recursos de una

economía. Los que se inclinan por la primera opción, particularmente pensando en una región que como Latinoamérica sólo se integra al capitalismo global de manera tardía, el intervencionismo se ha visto como una salida inteligente para reducir las brechas que la región muestra con respecto a los países desarrollados.

En concreto, se busca acelerar la tasa de crecimiento económico pues con él se abona en favor del bienestar general, más aún si se acompaña de una mejora sensible en la distribución del ingreso, se preserva el medio ambiente y se respetan los derechos y las libertades básicas de sus ciudadanos. En este sentido y de manera natural, el crecimiento económico se acompaña de la elevación de la calidad de vida de la gente, deseablemente en un contexto de desarrollo sostenible, esto es, que no sólo permita mantener y aún mejorar las tasas de crecimiento del producto sino que esto se alcance sin deteriorar de manera irreversible el medio ambiente. De manera específica, el crecimiento económico sostenido en el mediano y largo plazo sólo se alcanza con ambas, tanto por la ampliación de la capacidad productiva de un país como por el incremento de la productividad de su gente, lo que atraviesa necesariamente por una mejor provisión de Salud y Educación.

En este orden de ideas el Índice de Desarrollo Humano, idh, propone una más integral medición del desarrollo pues mediante este indicador no sólo se evalúa la riqueza que tenga un país sino también la Salud y la Educación de su gente; de manera sintética, en el idh la riqueza se mide con el pib per cápita, la salud con la esperanza de vida al nacer y la educación con los años promedio de educación que se tengan en un país. Si bien este índice no mide la compleja circunstancia de cada país —por ejemplo, no evalúa la inseguridad, el medio ambiente o el Estado de Derecho— sí muestra una visión de conjunto del bienestar, y se inserta en la lógica de Amartya Sen (2,000) según la cual los países para alcanzar el desarrollo necesitan garantizar libertades básicas a su gente, mismas que sólo se aprovechan a plenitud si se cuenta con niveles básicos de salud y educación. El idh evaluó para el 2022 a 193 naciones.

Con esto en mente los gobiernos pueden —y deben— emprender acciones de política pública en diferentes áreas de sus atribuciones para contribuir a garantizar los tres objetivos referidos: crecimiento económico sostenido, mayor calidad de vida y preservación ambiental. Se enfatiza la palabra *contribuir* porque se trata en todo caso de una acción deseablemente concertada entre los principales actores y dentro de los cuales el gobierno nacional es sólo uno, sin duda el principal, de todos los que pueden aportar a esta meta.

Lo cierto es que Latinoamérica no ha logrado alcanzar estos objetivos y ya desde los años cuarenta del siglo pasado se formuló un diagnóstico integral de los principales obstáculos que lo impedían, mismos que lamentablemente mantienen su vigencia, principalmente por los errores e insuficiencias de las estrategias de política pública impulsadas desde entonces. Este diagnóstico, que se inserta en una importante corriente de pensamiento denominada *estructuralismo* y diseñada en la Comisión Económica para América Latina, cepal, sostenía lo siguiente:

(el estructuralismo) identificó el rezago tecnológico, la restricción externa, la desigualdad, la heterogeneidad estructural, la inestabilidad (volatilidad real) y la economía política de las relaciones de dependencia y de poder articuladas bajo el binomio centro-periferia, entre otros, como obstáculos estructurales al desarrollo económico y social de la región (latinoamericana) (Bárceñas et al, 2015: 19)

Dada la complejidad de esta problemática y la profundidad de estos obstáculos al desarrollo y que se encuentran en las raíces mismas de la estructura socioeconómica —de ahí el nombre de *estructuralismo*—, a partir de los cuarenta del siglo pasado se impulsaron políticas intervencionistas para impulsar la industrialización de la región con un modelo que se denominó de *Sustitución de Importaciones*. La idea central era restringir las importaciones con elevados aranceles por un lado y alentar la llegada del capital externo con variados mecanismos, por otro, justo para que lo que antes se importaba ahora se *sustituyera* al producirse aquí, de manera particular pero no única, las manufacturas.

No hay espacio para explicar con detalle por qué este modelo que consiguió logros importantes en un primer momento luego terminó por agotarse, y baste mencionar la que se considera la causa más importante de este agotamiento: dada la protección arancelaria que implicó el modelo la región se convirtió en un verdadero mercado cautivo para los productores locales, lo que desalentó la eficiencia, la competencia y la innovación, y con ello se impidió que las empresas locales pudieran competir internacionalmente; esta circunstancia generó permanentes déficits comerciales que terminaban en devaluaciones y crisis económicas.

La salida que se encontró entonces ante las crisis recurrentes fue el impulso desde mediados de los setenta del conocido modelo neoliberal, con reformas privatizadoras y de liberalización en distintos sectores económicos, así como políticas de ajuste fiscal que implicaron fuertes recortes, reformas que afectaron especialmente a sectores sociales marginados. Si bien estas reformas eventualmente alcanzaron logros parciales en materia de competitividad y finanzas públicas equilibradas, no resolvieron los viejos problemas que ya se esbozaron en la cita previa, lo que dio origen a una propuesta de la cepal, misma que se denominó así *Neo-estructuralismo*, y que siguió recogiendo las viejas preocupaciones justo por los muy insuficientes logros alcanzados. A partir de estas insuficiencias se delinearon estrategias puntuales que, se esperaba, eventualmente contribuirían a alcanzar el desarrollo:

El mensaje central del estructuralismo se mantiene vigente: la periferia debe aplicar políticas industriales y tecnológicas para absorber tecnología y construir capacidades tecnológicas endógenas, diversificar su estructura productiva, cambiar su patrón de especialización y superar así la restricción externa por la vía de la diversificación de exportaciones crecientemente intensivas en conocimiento e innovación y con mayor valor agregado. Estas capacidades deben provenir tanto de la difusión de las tecnologías existentes como de políticas potentes de innovación (cepal, 2020. Construir...: 19).

Precisamente en este ensayo se evalúa aun parcialmente en qué medida las estrategias impulsadas en México, algunas más cercanas al Neoestructuralismo propiamente y otras al modelo Neoliberal, han alcanzado resultados plausibles en materia de crecimiento y competitividad, pero se asume que la calidad en el diseño e implementación de sus políticas está mediada por las capacidades institucionales de su gobierno, mismas que dependen de la eficacia en la rendición de cuentas, transparencia y equilibrio de poderes que se disponga en el ejercicio de la autoridad. Si esto es así entonces se vuelve necesario evaluar estas instituciones y para ello se retoma el modelo de los *Indicadores de Gobernabilidad* del Banco Mundial, iniciativa encabezada por Daniel Kaufman y que se explica en el siguiente apartado. También en ese apartado se explican tres modelos de competitividad bastante conocidos pues, otra vez, una buena gobernanza eleva la competitividad de un país y con ello se abona al crecimiento económico y al bienestar.

Instituciones democráticas, competitividad y crecimiento económico

Entender el ejercicio del poder público es entender qué hacen y cómo lo hacen los gobiernos, es aprehender la gobernabilidad; qué sea ésta no es una tarea sencilla y Kaufman (2010) señala que no existe aún acuerdo amplio sobre qué se entienda por *gobernabilidad* y agrega que, entre otras, se han formulado definiciones *gruesas* y otras *finas* sobre este concepto; dentro de las primeras está aquella tan general que incluye “las reglas, mecanismos de cumplimiento y las organizaciones”, y dentro de las segundas está la que la concibe como “la manera en la que el poder es ejercido en la administración de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo”, ambas del Banco Mundial. Ante esta diversidad la definición del autor busca posicionarse en un lugar intermedio y entiende así la *Gobernabilidad* en los siguientes términos:

Las tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país. Estas incluyen (a) el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, monito-

reados y reemplazados; (b) la capacidad del gobierno para formular efectivamente e implementar políticas sólidas, y (c) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas entre ellos (2010: 4).

A partir de esta concepción se construyen dos medidas de gobernanza para cada una de estas tres áreas, lo que da lugar a las siguientes seis dimensiones (ibid):

Del proceso por el cual los gobiernos son elegidos, monitoreados y reemplazados.

1. Voz y Rendición de Cuentas. Captura la percepción de la extensión en la cual los ciudadanos de un país son capaces de participar en la selección de su gobierno, así como las libertades de expresión, de asociación y la existencia de una prensa libre.
2. Estabilidad Política y ausencia de Violencia/terrorismo. Captura la percepción de la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o removido por medios no constitucionales y violentos, incluyendo la violencia políticamente motivada y el terrorismo.

De la capacidad del gobierno para formular efectivamente e implementar políticas sólidas.

3. Efectividad Gubernamental. Captura la percepción sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y de su grado de independencia de las presiones políticas, la calidad en la formulación e implementación de las políticas, y la credibilidad en el compromiso del gobierno con tales políticas.
4. Calidad Regulatoria. Captura la percepción de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

Del respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas.

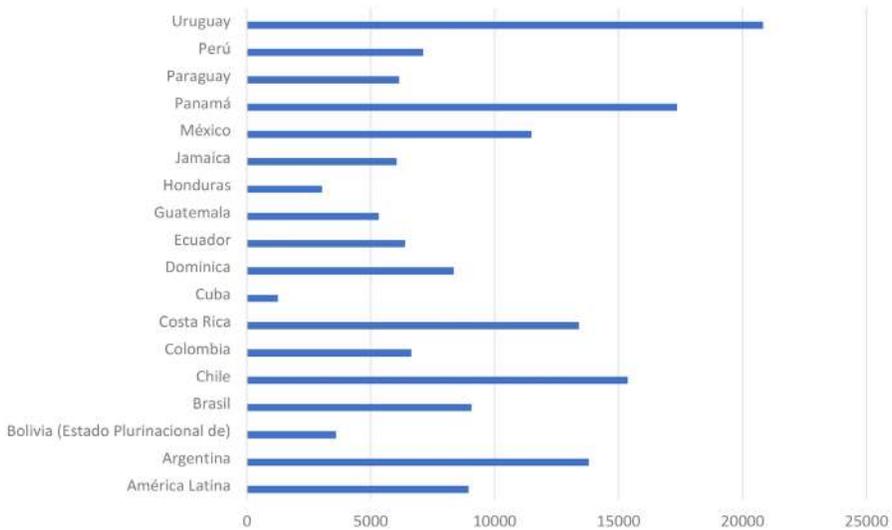
5. Estado de Derecho. Captura la percepción del grado en el cual los agentes tienen confianza en la aplicación de la ley, en particular el cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía, los tribunales, así como la probabilidad de la presencia del crimen y la violencia.
6. Control de la Corrupción. Captura la percepción del grado en el cual el poder público es ejercido para ganancia privada, incluyendo ambas los grandes y pequeños casos de corrupción, y la “captura” del estado por élites e intereses privados.

Finalmente, Kaufman destaca que estas dimensiones no deberían pensarse de manera independiente pues el desempeño en una —bueno o negativo— incide en las demás, como es fácil de entender por ejemplo cuando existen mecanismos efectivos de rendición de cuentas que muy probablemente conducirán a niveles más bajos de corrupción. De manera adicional, estas dimensiones permiten entender la gobernanza como un verdadero ejercicio de autoridad y permiten también organizar la información disponible en torno a este concepto; sobre este marco el Banco Mundial dispone en su página de una base de datos sobre los indicadores de cada dimensión de más de 200 países.

Existen desde luego críticas atendibles a este modelo, entre otras la formulada por Calame quien señala que ante la cantidad de indicadores contemplados, “...las cifras generan una ilusión, la cantidad se interpreta como diversidad y la abundancia como pluralismo” (5), denotando que el cúmulo de datos podría no conducir necesariamente a una mejor comprensión de un fenómeno tan complejo como el ejercicio de la autoridad. Sin embargo y ante esta y otras críticas, el modelo cuenta con un amplio reconocimiento y abona así a entender el grado en que el puntaje alcanzado en cada una de las dimensiones de la gobernanza contribuye a explicar el desempeño de un país en otros importantes planos, como lo son el desarrollo social y el crecimiento económico, justo como aquí se estudia.

El objeto de este capítulo es el análisis de México pero vale la pena verlo a la luz del contexto regional, y dada la relativa diversidad que tiene Latinoamérica, para clasificar a sus países se utiliza aquí el recurrente criterio del pib per cápita, de este modo, en la siguiente gráfica aparecen las naciones de la región con el valor que alcanzan en esta variable en 2022.

Gráfica 1
pib per cápita de América Latina, 2022



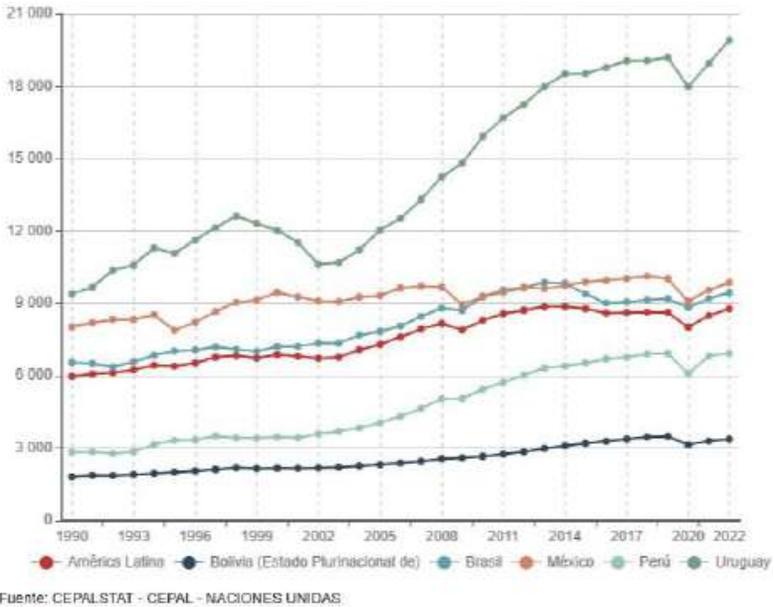
Fuente: cepal, CE PALST AT

Por razones de espacio y para darle cierta profundidad al análisis de este cúmulo de países se eligen sólo cinco, y considerando que la distancia entre el valor más alto (Uruguay, 20,832 dólares) y el más bajo (Cuba, 1,254) es de 19,578 dólares, esta cantidad se divide entre cinco para establecer igual número de rangos, de 3,916 dólares cada uno¹. De

¹ Los rangos en cuestión son Primero 20,832-15,662, Segundo 15,661-11,746, Tercero 11,745-7,830, Cuarto 7,829-3,914, Quinto 3913-0.

este modo, se seleccionan del primer rango —el del más alto valor— a Uruguay (20,832 dólares), del segundo a México (11,485), del tercero a Brasil (9,071), del cuarto a Perú (7,626) y finalmente del quinto a Bolivia (3,600). De estos países la siguiente gráfica muestra la evolución del su pib per cápita desde 1990 y se incluye también el promedio de Latinoamérica; en ella destaca el buen desempeño de Uruguay, el sostenido mal desempeño de Bolivia y el crecimiento razonable de Perú, en tanto que México y Brasil muestran un comportamiento bastante mediocre en todo el periodo.

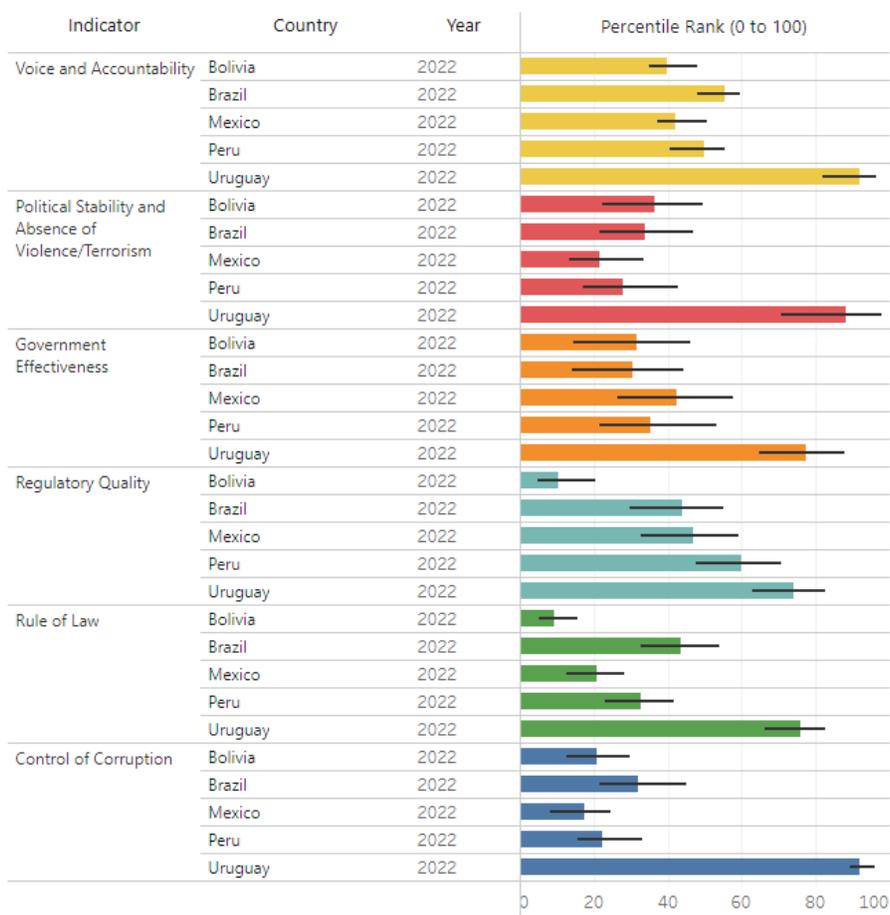
Gráfica 2
Evolución del pib per cápita, países selectos
periodo 1990-2022, dólares constantes



Sobre este marco se retoman los *Indicadores de Gobernabilidad*, y en la siguiente gráfica aparece el percentil en que se encuentran nuestros países en cada una de las seis dimensiones y se destaca que buenas instituciones públicas —buena gobernabilidad— sí pagan: mientras Uru-

guay tiene con mucho el mejor desempeño en los *Indicadores*, a tono con ello también muestra la mejor evolución en su pib per cápita; en el otro extremo se encuentra Bolivia que con pobres resultados en los *Indicadores* también tiene el más bajo desempeño económico.

Gráfica 3
Países selectos de L A, percentil alcanzado
en el modelo de los Indicadores



Fuente: Interactive Data Access | Worldwide Governance Indicators (worldbank.org)

En todo caso, lo que se sostiene aquí es que la buena gobernabilidad *per se* no es garantía de crecimiento económico siempre y en toda circunstancia, pero sí es desde luego una muy importante precondition, que si bien no necesaria —el caso del espectacular crecimiento de China en los último 40 años es el mejor contraejemplo— sí es de gran significación. Lo es de manera central porque las verdaderas instituciones democráticas mantienen un control permanente y razonablemente eficaz del electorado sobre sus gobernantes, lo que los obliga a empeñar su esfuerzo en alcanzar buenos resultados, a mejorar el desempeño de la gestión gubernamental.

Para propósitos de este capítulo el desempeño gubernamental que se analiza aquí es aquel que abona en favor del crecimiento económico, y a tono con la teoría económica convencional este se alcanza con mayores tasas de inversión; en efecto, con más y mejores unidades productivas —más inversión— se eleva la competitividad y con ello se promueve de manera directa el crecimiento. Dicho en otras palabras, existe una fuerte correlación entre la inversión (participación de la inversión en el pib) y el crecimiento económico, debido a lo cual se ha formulado una diversidad de modelos para explicar por qué los agentes económicos deciden invertir en un lugar, a partir de los cuales se definen rankings de desempeño. En especial, aquí retomamos tres bastante conocidos, el Índice de Competitividad del Instituto Mexicano de la Competitividad, imco, el Índice de Competitividad Mundial del Institute for Management Development, imd, y el Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage, mismos que ahora se presentan de manera sintética.

Índice de Competitividad del imco

En el Anexo Metodológico de este Índice se señala:

Conceptualmente definimos competitividad como la capacidad de las ciudades, estados o países de atraer y retener talento e inversiones. Tanto el talento como la inversión tienden a gravitar hacia los lugares donde es posible obtener mejores retornos. Así, en un país atractivo para el talento y la inversión podemos esperar

un alto nivel de productividad en las empresas y en las personas, y por su estrecho vínculo también podemos esperar altos niveles de prosperidad y bienestar (imco, Anexo, 2022: 1).

De manera específica la inversión se mide como la formación bruta de capital fijo dividida entre la población económicamente activa, y el talento es definido como la proporción de la población que tiene educación superior. El imco encontró que existen 10 factores que inciden en la Competitividad por lo que fueron denominados subíndices a los que se les asignó el mismo valor (10%) y de ellos se identificaron indicadores que son utilizados para medir el nivel de avance en cada uno de ellos, indicadores que suman 85, y cuyos valores se obtienen para las 43 economías consideradas en este instrumento. Estas economías son aquellas con las que México mayormente compete tanto por mercados como por atraer inversiones.

Estas economías se clasifican en función de su desempeño en el índice en las siguientes categorías: Competitividad (C) muy alta; C alta; C media alta; C media baja; C baja, y C muy baja. Además, las variables de cada país se normalizan de 0 a 100 en base a los valores que presenten los demás países de modo que el mejor valor de la muestra toma el valor de 100 en tanto que el peor tiene un valor de 0. Los subíndices con su número de indicadores aparecen a continuación:

- Sistema de Derecho confiable y objetivo, con 9 indicadores.
- Manejo sustentable del medio ambiente, con 8 indicadores.
- Sociedad incluyente, preparada y sana, con 15 indicadores.
- Sistema político estable y funcional, con 7 indicadores.
- Gobiernos eficientes y eficaces, con 8 indicadores.
- Mercado de factores eficientes, con 5 indicadores.
- Economía estable, con 9 indicadores.
- Sectores precursores de clase mundial, con 9 indicadores.
- Aprovechamiento de las relaciones internacionales, con 8 indicadores.
- Innovación y sofisticación de los sectores económicos, con 7 indicadores.

Ranking de Competitividad Mundial del imd

Se trata de un instrumento que evalúa la competitividad de 64 economías desde un enfoque holístico y de largo plazo, mismo que entiende por esta “la capacidad de generar prosperidad mediante la utilización eficiente de todos los recursos y habilidades disponibles” (pucp, 2023: 10). La información se obtiene de dos fuentes: datos estadísticos, dos tercios, y encuestas a altos ejecutivos, el restante tercio. Su enfoque integral se aprecia en la siguiente idea rectora:

La competitividad de una economía no puede ser reducida sólo a su pib y productividad porque las empresas también tienen que lidiar con dimensiones políticas, sociales y culturales. Los gobiernos por tanto necesitan proporcionar un ambiente caracterizado por infraestructuras, instituciones y políticas eficientes que estimulen la creación de valor de manera sostenible para las empresas (imd)

El ranking se integra de estos 4 pilares con los siguientes componentes y 336 indicadores o criterios.

Desempeño Económico

Economía Doméstica con 26 indicadores; Comercio internacional, 25; Inversión internacional, 15; Empleo, 10; Precios, 6. Son 82 indicadores en total.

Eficiencia Gubernamental

Finanzas públicas, 10; Política de impuestos, 11; Marco institucional, 16; Legislación de negocios, 19; Marco societal, 17. son 73 indicadores.

Eficiencia en los Negocios

Productividad y eficiencia, 10; Mercado laboral, 25; Finanzas, 19; Prácticas de gestión, 14; Actitudes y valores, 7. Son 75 indicadores.

Infraestructura

Infraestructura básica, 20; Infraestructura tecnológica, 17; Infraestructura científica, 22; Salud y medioambiente, 28; Educación, 19. Son 106 indicadores.

Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage

Este índice evalúa a 176 países y su espíritu se aprecia en la siguiente reflexión: “cuando los gobiernos se insertan por sí mismos en la toma de decisiones económicas, sus acciones, no obstante, bien intencionadas, tienden hacia la coerción, la estandarización y la restricción de la libertad” (Índex, 2023, p. 11). De manera adicional, estas intervenciones “están cerca ciertamente de obstaculizar la eficiencia y por tanto conducen al desperdicio de recursos y esfuerzos” (ibid).

Se afirma así que la represión que los gobiernos puedan ejercer en cada uno de estos doce aspectos conduce a la ineficiencia económica, al desaliento a la inversión y por tanto a ralentizar las tasas de crecimiento y la mejora en el bienestar social.

El índice se enfoca a 4 aspectos del ambiente económico y empresarial que usualmente controlan los gobiernos: *Estado de Derecho*; *Tamaño del gobierno*; *Eficiencia regulatoria*, y *Apertura de Mercados*, y evalúa a 184 países (Index, 2023). Para abordar las condiciones en estas áreas el índice mide 12 componentes de la libertad económica los cuales se valúan desde 0 a 100. Los valores de estos componentes se evalúan a través de un número de sub-variables que son igualmente ponderadas para obtener así un valor general de libertad económica de cada país. La estructura del índice es la siguiente:

Estado de Derecho

- Derechos de propiedad. Riesgo de expropiación; Respeto a los derechos de propiedad intelectual, y Calidad en el cumplimiento de contratos, derechos de propiedad, y aplicación de la ley.

- Efectividad judicial. Independencia judicial; Calidad en los procesos judiciales, y Percepciones sobre la calidad de los servicios públicos y la independencia de los servidores públicos.
- Integridad del gobierno. Percepción de la corrupción; Riesgo de soborno, y Control de la corrupción incluyendo la “captura” del Estado por las élites o intereses privados.

Tamaño del Gobierno

- Presión fiscal. Tasa marginal más alta del impuesto a la renta de las personas físicas; Tasa marginal más alta del impuesto a la renta de las personas morales; Presión fiscal como porcentaje del pib.
- Gasto gubernamental. Salud de las finanzas públicas. Promedio del déficit como porcentaje del pib de los 3 últimos años, y Deuda como porcentaje del pib.

Eficiencia Regulatoria

- Libertad de los negocios. Acceso a electricidad; riesgos en el ambiente de los negocios; calidad regulatoria, e inclusión de la mujer en la economía.
- Libertad laboral. Salario mínimo; Derecho de asociación; Vacaciones anuales pagadas; Plazo de preaviso por despido; Indemnización por despido; Productividad laboral; Tasa de participación de la fuerza laboral; Restricciones sobre horas extras, y Despidos permitidos por la ley.
- Libertad monetaria. Tasa promedio ponderada de inflación de los últimos tres años, y Valoración cualitativa sobre el grado de manipulación gubernamental a través de controles de precios y subsidios.

Apertura de Mercados

- Libertad de comercio. Promedio ponderado de tarifas al comercio, y Valoración cualitativa de las barreras no comerciales.
- Libertad de inversión. Restricciones a la inversión en los siguientes campos: Tratamiento nacional a la inversión extranjera; Código de

- inversión extranjera; Restricciones a la propiedad de la tierra; Restricción a la inversión en distintos sectores; Expropiación de inversiones sin la justa compensación; Controles cambiarios; Controles de capital
- Libertad financiera. Grado de regulación en los servicios financieros; grado de intervención estatal en los bancos y otras instituciones financieras mediante su propiedad de manera directa o indirecta; Influencia gubernamental en la asignación del crédito; desarrollo de los mercados financieros y de capital, y Apertura a la competencia extranjera.

Desempeño gubernamental durante la 4T

El gobierno del presidente López Obrador toma posesión el 1 de diciembre del 2018 y en atención del mandato legal de formular un plan de desarrollo para su gestión se redactó el pnd 2019-2024, cuya estructura aparece en la siguiente tabla. Se trata así del que debería ser el instrumento rector del quehacer gubernamental y a donde se aprecia que cuenta con tres Ejes Generales. Estos ejes disponen cada uno de un objetivo general y su respectivo indicador y estos se desagregan en objetivos más específicos, mismos que también cuentan con distintos indicadores; a su vez, de cada objetivo específico se desprenden el número de estrategias que se indican en la tabla. Se contemplan asimismo tres Ejes Transversales que tienen cada uno cinco “criterios”. Ya en la segunda parte de la tabla se registran los valores alcanzados por los indicadores de cada objetivo general a lo largo del sexenio sobre los que se vuelve más adelante.

Tabla 1
Estructura del pnd 2019-2024 y e volución
de sus principales indicadores

Ejes Generales			
	Justicia y Estado de Derecho	Bienestar	Desarrollo Económico
Objetivos	9	11	10
Indicadores	18	22	21
Estrategias de cada objetivo	1-5; 2-5; 3-4; 4-6; 5-5; 6-4; 7-5; 8-8; 9-5.	1-6; 2-6; 3-4; 4-8; 5-9; 6-6; 7-5; 8-5; 9-7; 10-5; 11-9.	1-8; 2-7; 3-8; 4-9; 5-9; 6-6; 7-5; 8-8; 9-5; 10-5.
Ejes Transversales			
	Igualdad de Género, no discriminación, inclusión	Combate a la Corrup- ción y mejora de la Gestión Pública	Territorio y Desa- rrollo Sostenible
Ejes Transversales			
Criterios	5	5	5
Valores alcanzados en los indicadores de los objetivos generales en los años indicados			
	Eje1. Índice Estado de Derecho, wjp, 139 países	Eje 2. Personas que salen de pobreza	Eje 3. Productividad total de los factores
2018	92	.3 m. desde 2016	-0.11
2019	99		-1.00
2020	104	-3.8 m. desde 2018	-3.94
2021	113		2.94
2022	115	8.9 m. desde 2020	1.30
2023	116	5.1 m. de 2018 a 2022	

Notas: De la variable “productividad total de los factores” se reporta tal y como aparece en el inegi: la tasa de crecimiento anual.

De la variable “personas que salen de la pobreza” el coneval (2023) reporta que había el siguiente número de pobres en los años indicados: 2016: 52.2 millones; 2018, 51.9; 2020, 55.7, y 2022, 46.8 millones. De este modo, los años que se reportan en la tabla son la diferencia existente entre ese año y el previo reportado, así por ejemplo, entre el 2018 y 2020 el número de pobres no decreció sino al contrario en 3.8 millones. De este modo y para el periodo 2018 a 2022 el número de personas que salió de la pobreza es 5.1 millones.

Fuente: pnd, wjp, coneval e inegi.

Sin podemos detener en el detalle, se reproduce a continuación el Objetivo General de cada uno de los tres ejes, así como su respectivo indicador (el segundo tiene dos); como se sabe, la bondad de contar con un indicador es tener un referente objetivo y verificable que permita apreciar si se avanza en el sentido deseado y, de haberlo, cuál sea el ritmo de avance.

Eje general de “Justicia y Estado de Derecho”

- **Objetivo:** Garantizar la construcción de la paz, el pleno ejercicio de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de las instituciones del Estado mexicano.
- **Indicador E1.A:** Índice de Estado de Derecho del Proyecto de Justicia Mundial.

Eje general de “Bienestar”

- **Objetivo:** Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con énfasis en la reducción de brechas de desigualdad y condiciones de vulnerabilidad y discriminación en poblaciones y territorios.
- **Indicador E2.A:** Número de personas que salen de la situación de pobreza.
- **Indicador E2.B:** Número de personas que salen de la situación de pobreza extrema.

Eje General “Desarrollo económico”

- **Objetivo:** Incrementar la productividad y promover un uso eficiente y responsable de los recursos para contribuir a un crecimiento económico equilibrado que garantice un desarrollo igualitario, incluyente, sostenible y a lo largo de todo el territorio.
- **Indicador E3.A:** Productividad Total de los Factores.

Nótese que estos tres objetivos se insertan en las más amplias y socorridas áreas de intervención que tiene un gobierno nacional, la *social*, la *eco-*

nómica y la *institucional*, y justo nuestro estudio las retoma en el siguiente sentido. El tema *institucional* —o de Estado de Derecho— es justo el que se analiza con los *Indicadores* (los que como se ve abarcan un espectro aún más amplio); el *económico* se hace corresponder con los modelos de competitividad citados, y finalmente el tema *social*, más asociado al bienestar general, se vincula aquí con el tema Económico pues en efecto sólo mediante el crecimiento económico es vuelve sostenible el bienestar de la gente, y más aún, existe una relación positiva entre crecimiento económico y reducción de la desigualdad. Como antes se mencionó, un eje general de intervención pública que también es frecuentemente contemplado es el relativo a la preservación ambiental y que aquí, como se desprende de su objetivo, se inserta en el eje económico.

La lógica general de este capítulo recoge la vieja discusión en torno a los vínculos y relaciones de causalidad que existen entre el campo económico, el social y el institucional, y así como en la ya muy poco referida escuela marxista el ámbito económico era el determinante de los demás, ahora la discusión es más amplia; de manera particular, aquí se sostiene que existe más bien una causalidad circular a donde cada uno de estos tres campos influyen y se ven influenciados por los demás, tal y como se desprende de ambos, los modelos de competitividad y de Gobernabilidad que se toman de referencia.

En este orden de ideas a continuación se retoman en primer lugar las gráficas 2 y 3 poniendo en perspectiva la condición de México en el concierto latinoamericano, para analizar en segundo lugar la pobre evolución del país en sus indicadores de gobernabilidad a lo largo del sexenio; finalmente, se estudia de manera diacrónica la asociación que existe entre este pobre desempeño y el igualmente insuficiente desempeño en materia de competitividad, explorando la relación de causalidad que exista entre ambos. Como se desprende de todo lo anterior el desempeño en ambos planos, el de la competitividad y la gobernabilidad, terminan reflejándose en el bienestar general de la gente, lo que visto también de manera diacrónica se aprecia en la evolución del pib per cápita de México. Veamos.

Ya se dijo que la evolución de México en los últimos 30 años en cuanto a su pib per cápita ha sido muy pobre, mostrando un estancamiento que contrasta particularmente con Uruguay, por ejemplo (gráfica 2). Se comentó asimismo que a tono con ello mientras este país muestra un muy buen lugar en materia de Gobernabilidad el caso mexicano es justo lo contrario. Nada más de esta asociación entre pib per cápita y gobernabilidad vista de manera comparada, se desprende la importancia que juegan las instituciones democráticas en el desarrollo económico.

Pero la medición de la gobernabilidad vista comparativamente en la gráfica 3 sólo muestra el año 2022, el más reciente que reporta el bm, y aquí interesa el análisis de México a lo largo del sexenio, lo que aparece justo en la siguiente gráfica. Por lo que va al primero momento de la Gobernabilidad, “El proceso por el cual los gobiernos son elegidos, monitoreados y reemplazados”, en su dimensión “Voz y Rendición de Cuentas” se aprecia en la gráfica una sostenida —si bien no pronunciada— caída de la posición del país, dado que en el 2018 se encontraba ya en el indeseado percentil 46 de todos los países del Índice y termina en el 2022 en el 42. Este deterioro registra la caída en materia de las libertades de expresión y de asociación, así como en las insuficiencias de una prensa verdaderamente libre. Por su parte en su segunda dimensión, “Estabilidad política y ausencia de violencia”, la gráfica muestra un desempeño inconsistente pero apenas por arriba del percentil 20 (esto es, alrededor del 80% de los países tienen mejor comportamiento). Este dato da cuenta de la percepción de la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado y a ello abona el control que el crimen organizado tiene sobre un importante número de municipios e incluye también la violencia políticamente motivada, misma que se aprecia en el asesinato de 19 candidatas a cargos de elección popular a unas semanas de la elección de junio del 2024.

El segundo momento de la Gobernabilidad, la “Capacidad del gobierno para formular efectivamente e implementar políticas sólidas”, en su dimensión “Efectividad Gubernamental”, la gráfica muestra fuertes altibajos a lo largo del sexenio lo que da cuenta de las inconsistencias

en las decisiones públicas más importantes pues justo aquí se valora la calidad de los servicios públicos y la del proceso de formulación e implementación de las políticas. La segunda dimensión de este momento, “Calidad Regulatoria”, muestra en su gráfica una caída sostenida, salvo para el último año en que se aprecia una leve reversión, y nótese que esta es la única dimensión que se encuentra por arriba de la mediana —del centil cincuenta— pero sólo en los primeros 3 años. Sin duda, el ataque sostenido del Ejecutivo contra los órganos autónomos de regulación contribuye a esta sostenida caída.

Finalmente, el tercer momento de la Gobernabilidad, “El respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas”, la gráfica muestra en su primera dimensión, “Estado de Derecho”, un comportamiento muy pobre y a donde únicamente en el 2020 se aprecia un repunte, pero que sólo posiciona al país por encima del percentil 25, para luego tener una caída sostenida. En efecto, el deterioro del Estado de Derecho da cuenta del incremento de la impunidad con sus elevados costos económicos. En su segunda dimensión, “Control de la Corrupción”, la gráfica muestra el peor de los desempeños en las seis dimensiones, mismas que como ya se dijo, todas tienen una muy baja valoración. Como se sabe y en distinta medida, el incremento de la corrupción es un fenómeno claramente vinculado con el deterioro de la legalidad —del respeto al Estado de Derecho— y por ello no extraña que estas dos dimensiones sean consistentemente bajas.

De esta apretada descripción del comportamiento de la Gobernabilidad a lo largo del sexenio se desprenden las siguientes reflexiones.

- Del ya deficiente desempeño que el país tenía al inicio del sexenio, a lo largo del mismo las cosas simplemente empeoraron, y nótese en efecto que en prácticamente todas las dimensiones no hubo una tendencia de mejora.
- Del generalizado mal desempeño de las 6 dimensiones sin embargo podemos destacar dos grupos: el *deficiente* a donde se encuentran “voz y rendición de cuentas”, “calidad regulatoria” y en menor me-

dida “efectividad gubernamental”, y el *muy deficiente* a donde se encuentran las demás.

- Del grupo *deficiente*, esto es, el menos malo, destaca que sus dimensiones son aquellas que refieren logros importantes del ejercicio del poder público en los últimos lustros, y claramente “voz y rendición de cuentas” se asocia a los avances que se venían alcanzando en materia democrática en el país, en tanto que la “calidad regulatoria” y la “efectividad gubernamental” se explican en gran medida por la creación de órganos autónomos en materia regulatoria (la Comisión Federal de Competencia es un ejemplo) y por los avances en los procesos de gestión pública —el Presupuesto en Base a Resultados, por ejemplo— así como las iniciativas en materia de Servicio Civil de Carrera pero que se han venido parcialmente desmantelando.
- De las tres dimensiones clasificadas como *muy deficientes* nótese que la de “estabilidad política...” es la peor de las tres y refleja el grado de violencia en el país que lo posiciona entre los peores lugares a nivel global, previendo que el sexenio cerrará con más de 200 mil muertes violentas, sin precedente en la vida del país desde que se tienen registros. De las otros dos -Esta do de Derecho y Control de la Corrupción- ya se dijo, aunque distintas son plenamente complementarias y el fuerte debilitamiento de la legalidad ya coloca al país como uno notablemente corrupto a nivel global²

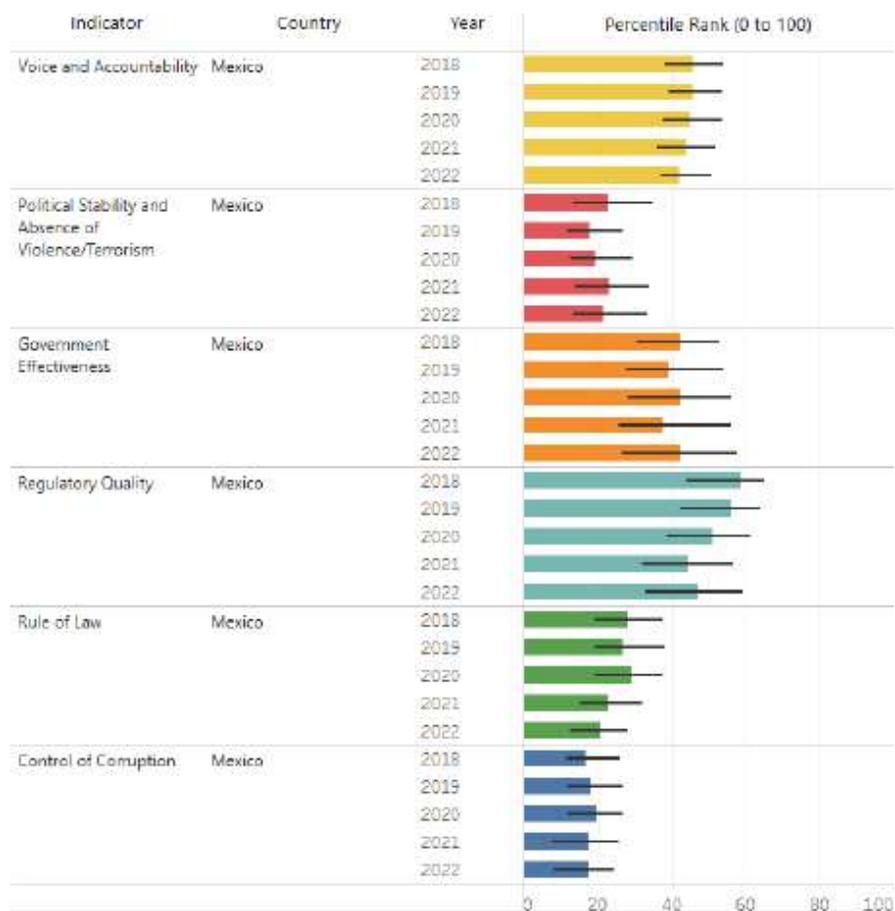
Ahora bien, ¿se encuentra alguna relación y, de haberla, se desprende de qué naturaleza sea entre la gobernabilidad —gráfica 4— y la competitividad en el país?, para responder a esta pregunta, sin duda la principal de este estudio, detengámonos finalmente en la gráfica 5. Como se ve, en ella se presenta en su parte superior el puntaje que alcanzan los tres índices económicos ya explicados, todo a lo largo del sexenio, y en su parte inferior aparece el promedio de las seis dimensiones de la Gober-

² En el Índice de percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2023 México ya ocupa el lugar 126 junto con Kenia y El Salvador.

nabilidad recién comentadas, también para el mismo periodo. Dos aclaraciones son importantes, la primera es que, aunque se reporta el puntaje que aparece para estos cuatro referentes en su página oficial para cada uno de los años referidos, lo cierto es que el grado de actualización es distinto por razones entendibles, dado el número y diversidad de datos que cada uno utiliza, lo que llama a una reserva prudente con respecto a ambos, el puntaje alcanzado en tal año y la relación de causalidad que pudiera desprenderse de él.

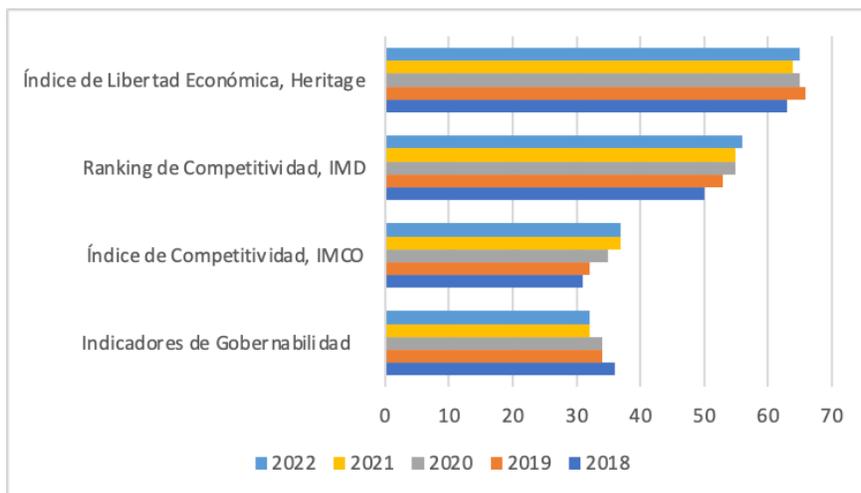
La segunda aclaración es de apreciación e interpretación de la gráfica, pues nótese que mientras los índices económicos muestran una tendencia creciente al paso de los años, en el caso del de Gobernabilidad es al revés, va declinando. Lo anterior obedece a que los primeros registran el lugar que el país ocupa en cada año, y dado que en estos años su desempeño fue empeorando su lugar en el ranking mundial también fue declinando, esto es, se alejó del primer lugar: en el índice de Libertad en 2018 México ocupó el lugar 63 y ya en 2022 bajó al 65; en el índice del imd los valores fueron 50 y 56 y en el imco 31 y 37, respectivamente. Por lo que va a la Gobernabilidad al contrario, el valor va bajando al paso de los años porque el paulatino peor desempeño del país lo coloca cada vez en los centiles más bajos.

Gráfica 4
Evolución de México en los indicadores
de Gobernabilidad 2018-2024



Fuente: Interactive Data Access | Worldwide Governance Indicators (worldbank.org).

Gráfica 5
Evolución de México en los indicadores e índices de estudio, periodo 2018-2024



Fuente: Banco Mundial.

Con esta lectura en mente se desprende que sí en efecto existe una relación entre ambos, la gobernabilidad y el desempeño económico, y la relación es directa: se deteriora la primera como ha sucedido en el país a lo largo del sexenio, y se deteriora la economía evaluada esta en primer lugar a través de la caída en el puntaje de los citados tres índices, tal como aparece en la gráfica. Pero recuérdese que estos índices lo que miden es cuán amigable sea un país para atraer y retener inversión, y es justo con mayores tasas de inversión que se eleva el crecimiento que es, al final del día el que hace posible una mejora sostenible del bienestar. En este sentido, véase nuevamente la gráfica 2 a donde se aprecia que el pib per cápita de México era más alto en el 2018 que el que se tiene en 2022, y para quien atribuya esto a la pandemia vale detenerse en el desempeño de la economía más parecida a la nuestra en el continente,

Brasil, a donde se aprecia que aún con pandemia este indicador sí creció en este país en el periodo de análisis.

Antes se dijo sin embargo que la relación entre los planos de gobernabilidad y el económico tienen una causalidad circular, porque en efecto un mejor desempeño económico incide favorablemente en cada una de las seis dimensiones analizadas, de manera que se puede generar un círculo virtuoso como el que se aprecia en las gráficas 2 y 3 para Uruguay, o un círculo vicioso como se aprecia con todo este análisis para México.

Esto también se observa finalmente en los indicadores que el mismo gobierno definió para evaluar su propio desempeño, y para ello véase la parte inferior de la tabla 1 a donde se cita el indicador de cada uno de los tres ejes generales del pnd: 1. Justicia y Estado de Derecho, lugar en el Índice Estado de Derecho; 2. Bienestar, número de personas que salen de pobreza, y 3. Desarrollo Económico, Productividad total de los factores. Por lo que va al primero la caída es sostenida y fuerte (de ocupar el lugar 92 en 2018 termina en el 116 en el 2023), en cuanto al segundo el magro número de 5.1 millones de mexicanos que salieron de la pobreza³ representa poco menos del 4% de la población total del país, si bien dado que en el 2018 había 41.9 millones de pobres (con e val), estos 5.1 millones representan apenas el 12% del total; finalmente la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores —el indicador más relevante para este estudio— como se ve, ha resultado negativa para todo el sexenio, resultado muy consistente con los valores de nuestros tres índices económicos.

Conclusiones

El crecimiento económico latinoamericano en las últimas décadas ha estado marcado por inconsistencias en la gestión de gobierno que sólo han permitido alcanzar un pib per cápita muy insuficiente en la gran mayoría de sus países. Aunque esta ha sido la regla, se tienen unos cuan-

³ Este número es dable de ser modificado de manera importante según los años que se tomen de referencia por lo que se pide al lector revisar la nota explicativa en la tabla.

tos países que sí han crecido a una tasa razonablemente plausible lo que ha permitido mejorar el bienestar de su gente.

La preocupación principal de este estudio es si esto se explica, aun parcialmente, por el desarrollo de sus instituciones democráticas evaluadas estas por medio de los Indicadores de Gobernabilidad del bm. De manera particular, la variable económica en principio no se analiza por la tasa de crecimiento del producto *per se*, sino por las condiciones del contexto económico que la determinan, mismas que son evaluadas a su vez mediante tres modelos e índices económicos: el del imco, el del imd y el de la fundación Heritage.

Esta importante relación se estudia para el caso mexicano a lo largo del sexenio que está por terminar, y retomando los valores de este conjunto de modelos se verifica que hay un deterioro sostenido si bien no drástico en la gobernabilidad y con él hay también un deterioro en los índices de desempeño económico estudiados. México de este modo aparece como un claro ejemplo de cómo el deterioro del equilibrio de poderes, de la rendición de cuentas y de la vigencia del Estado de Derecho conducen a un desaliento a la inversión y con él al estancamiento económico.

Referencias

- Aravena C. y Escobar, L. (2015). Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe 1990-2013. Serie Macroeconomía del Desarrollo. cepal
- Bárcenas Alicia y Antonio Prado (2015). Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del Siglo xxi. cepal .
- Calame, P. (s/f). Una lectura crítica de los indicadores del Banco Mundial y la necesidad de entablar un debate fundamental sobre el tema. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-308.html>.

- Campos Vázquez, R. y Monroy, L. (2016). “La relación entre crecimiento económico y pobreza en México”, en Revista de Investigación Económica, No. 298, octubre-diciembre del 2016.
- Comisión Económica para América Latina (2020). Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Bases de datos y publicaciones estadísticas. cepal st al t
- (2023.a), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2023.
- (2023.b), Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023
- (2020). Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad.
- (2009). Revista de la cepal 97, abril 2009. Bierschowsky, Ricardo, “Sesenta años de la cepal: estructuralismo y neoestructuralismo”.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Productividad Total de los Factores.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (inegi).
- Kaufman, D. y Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators. Methodology and analytical issues. Policy Research Working Paper 5430 World Bank
- Mátar, J y Cuervo González, L. M. (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas. cepal .
- co neval (2023). Medición de Pobreza 2022.
- pucp Escuela para los buenos negocios (2023). Resultados del Ranking de Competitividad Mundial 2023.
- Sen, Amartya (2000). Desarrollo y Libertad. Ed. Planeta.
- The World Bank. Worldwide Governance Indicators, disponible en: Home | Worldwide Governance Indicators (worldbank.org)

Otras fuentes consultadas

Índice de Competitividad del imco y su Anexo Metodológico. Indices del imco.

Índice de Gini | Data (banco mundial.org).

imd, Ranking de Competitividad Mundial.

World Competitiveness Ranking - imd business school for management and leadership courses.

Índice de Desarrollo Humano. Anexo:Países por índice de desarrollo humano - Wikipedia, la enciclopedia libre.

World Justice Project. (varios años) Rule of Law Index.

La pobreza de proyectos políticos en México en 2024

MARÍA GUADALUPE MORENO GONZÁLEZ
LUCÍA IBARRA ORTIZ

Introducción

“Lo que debe aprenderse de una democracia es cuestión de actitudes y sentimientos, y esto es más difícil de aprender.”¹

Autores como Gabriel Almond y Sidney Verba realizan diversos estudios sobre cultura política y educación cívica, mencionando que existen múltiples tipos de investigación que evalúen de forma concreta si un sistema es democrático por las formas de participación que permite y que tipo de factores favorecen su estabilidad (2001, p. 177). Las condiciones económicas y sociales son parte esencial de la estabilidad de un sistema democrático porque cuando los ciudadanos están satisfechos con los resultados de la gestión gubernamental, todos tienen cubiertas las necesidades básicas y con ello se cumple el principio de justicia social, sumado a la identidad que se crea por participar en un proyecto político que cumpla con sus expectativas.

En las democracias de calidad los derechos fundamentales están garantizados y entre la población se tiene la percepción social sobre un buen nivel en la calidad de vida, todo lo anterior permite compartir

¹ Almond & Verba, (2001), “La cultura política”, Editorial Ariel, España, p. 173.

valores, existe confianza no solo entre individuos, también en las instituciones y en aquellos que nos representan.

Actualmente como mexicanos no observamos en el horizonte una democracia de calidad, aunado a los desafíos ya mencionados, el dos de junio de 2024 tendremos la jornada electoral con un pronóstico poco alentador en términos de participación electoral y participación política, el porcentaje de rechazo a nivel nacional para participar como funcionarios de mesa directiva de casilla por los ciudadanos supera el 75% en su primera etapa, además de observar el rol de la violencia política que influye en los resultados, este fenómeno habrá de ser revisado en trabajo futuro.

La democracia como indica (Sartori 2017, p. 22) es un conjunto de condiciones políticas, sociales y económicas, afirmación que coincide con lo expuesto por Almond y Verba (2001) solo que para estos autores no son condiciones *per se*, desde su perspectiva visualizan en ellas un enfoque para realizar investigación sobre las democracias, Sartori (2017) por su parte considera que estos tres elementos son determinantes y dan forma a un sistema democrático. Es decir, cuando los ciudadanos están satisfechos con su calidad de vida y mantienen estabilidad económica y social por la calidad gubernamental que experimentan.

Para reconocer un sistema que refleje calidad gubernamental es necesario contar con un sistema democrático no solo en el ámbito procedimental, sino en la realidad social en la cual los valores y actitudes impidan que haya una clase dominante y una clase subordinada, una democracia sin antagonismos generados por violencias estructurales (Modonesi, 2010, p. 34)

Al abordar el concepto de pobreza de proyecto político precisamos que no se cuenta con una base que permita analizar una propuesta de candidato o partido político —a la presidencia en México para la jornada de 2024— que argumente y sustente: el qué, el cómo y el cuándo llevará a cabo las acciones para consolidar un proyecto de nación.

Parece que no se tienen propuestas claras por las coaliciones partidistas ni por el candidato de Movimiento Ciudadano (mc), no se estipulan plazos para cumplir proyectos, no se tiene a la vista una plataforma polí-

tica que no presente fisuras al interior, solo se hace presente el conflicto como herramienta discursiva entre la clase política mexicana.

Estas condiciones son de suma importancia para el electorado y útiles como ejemplo para los dirigentes de partidos políticos nacionales, ya que la llegada de morena, tuvo un impacto significativo en el año 2018. Sin embargo, internamente el partido comenzó a desestabilizarse rápidamente, por incluir miembros que claramente no se alineaban con los principios de la izquierda o el progresismo.

El mayor desafío de la democracia mexicana consiste en lograr un anclaje para lograr la transición democrática anhelada, la calidad gubernamental y la satisfacción ciudadana, estos elementos son pilares fundamentales para el desarrollo y la estabilidad de un proyecto político nacional.

Pobreza de Proyectos Políticos en México 2024

Dentro de la arena política no se han generado las condiciones que propicien la consolidación de la construcción de ciudadanía, este es un proceso arduo y continuo que implica educación cívica para los más jóvenes, inserción y participación en la vida comunitaria y política de todos los ciudadanos motivando el fortalecimiento de los lazos sociales. Es primordial para el funcionamiento efectivo de la democracia y el desarrollo de una sociedad justa y equitativa. Como señala (Gallardo, 2009, p. 252) la dimensión o elemento político de la ciudadanía garantiza la igualdad de los ciudadanos en la participación en el ejercicio del poder, haciendo mención sobre un cuerpo de electores y denomina la dimensión social como aquella que proporciona a los ciudadanos un bienestar económico y de seguridad pública.

Este mencionado bienestar consiste en la satisfacción ciudadana y es el resultado de un gobierno sensible a las necesidades y preocupaciones de la población, que responde de manera efectiva y eficiente a sus demandas. Cuando los ciudadanos se sienten escuchados y ven resultados tangibles de las políticas gubernamentales, aumenta su satisfacción y confianza en los proyectos políticos.

La pobreza de proyectos políticos en el sistema democrático actual mexicano Mouffe, (1998, p. 125) lo denomina crisis de estado, crisis de hegemonía y/o crisis de la sociedad atribuida al sistema capitalista que rige globalmente.

Probablemente, una explicación a esta pobreza de proyectos políticos, puede encontrar un eco a través de la propuesta de Althusser (1974) bajo la misma tesis que Mouffe (1998), al relacionar al Estado como aparato represivo que permite a la clase dominante ejercer su dominación sobre la clase obrera en este sentido, probablemente la crisis de hegemonía con el impacto de los aparatos ideológicos del Estado (ai e) representados bajo la forma de instituciones distintas y especializadas entre las cuales encontramos lo escolar, familiar, religioso, jurídico, político, sindical, de la información y cultural que envuelven al grueso de la población cuando de política se trata para mantener el control social y político del Estado, bien sea, a través de la ideología o con el uso de la violencia (de cualquier tipo) a través de los Aparatos Represivos (ar e) cuyo papel es asegurar mediante la fuerza las condiciones políticas la reproducción de la clase dominante sobre una formación social.

Ambos autores tienen un enfoque teórico que permiten leer la realidad social actual de la democracia y la pobreza de proyectos políticos; a través de la desinformación y la falta de sujetos políticos contruidos mediante hábitos, actitudes y sentimientos, hoy observamos el fenómeno de la instrumentalización mediante las redes sociales para influir y generar violencia (Mouffe, 1998, p. 131).

El antagonismo es un más que un concepto teórico en la arena política mexicana, como indica Modonesi (2010, p. 53) es sinónimo de conflicto, enfrentamiento y lucha, ahora el discurso político carece de propuestas, se compone de acusaciones, contraposición, etc. Esta situación impide repensar la democracia mexicana, una en la cual no haya exclusión de grupos sociales, una en la cual el sistema de partidos, las instituciones y los representantes estén al servicio de la ciudadanía y cumplan con el fin para el cual fueron creadas y elegidos respectivamente.

Eliminar las tácticas violentas y represivas en contra de los movimientos sociales de los años sesenta y setenta fue un acierto, ya que para la década de los años noventa se da un giro y parece que hay apertura democrática para todos los grupos, solo que a partir de ese momento el partido hegemónico tuvo una táctica suave la cual fue casi imperceptible y, en el año 2000 llegó la transición de partidos que al final terminó por convencer a la ciudadanía de un cambio democrático, aun cuando solo alcanzamos una transición de partidos, en términos de Modonesi se alcanzó la emancipación, los sujetos oprimidos obtuvieron una liberación y con ello el término del conflicto (2010, p. 30).

Un paliativo social, ya que en el 2006 la guerra contra el narcotráfico impulsada por Calderón Hinojosa solo produjo homicidios y desaparecidos entre la ciudadanía, no hubo mejora económica, ni social y prácticamente se perdió el estado de derecho; es decir, los subalternos volvieron a caer ante una clase dominante; misma estructura social y poderío económico que decide por consenso. Es decir, hay un proceso de asimilación de la clase subalterna, viene un proceso de internalización de los valores propuestos por los que dominan o conducen moral e intelectualmente el proceso histórico (Modonesi, 2010, p. 34).

En el año 2018 la elección tuvo un resultado predecible y un alto índice de participación electoral, desde los procesos electorales de 2006 y 2012 se gestaron las bases para consolidar un proyecto político basado en ideología política algunos consideran de izquierda otros progresista, el entonces candidato y líder del movimiento capitalizo las experiencias adquiridas en los procesos anteriores y sumó poco a poco a los sujetos políticos que fueron ignorados y desairados por los partidos hegemónicos durante 80 años y entonces, se implanto de manera positiva el mensaje² en la ciudadanía.

² El entonces candidato propuso cambios en el sistema de gobierno, eliminando la dictadura ya fuera abierta o cerrada que por años tuvo el sistema mexicano y en el punto 2 de sus propuestas mencionaba: “*Por el bien de todos primeros los pobres*”, los cambios en el gobierno que propone aml o se basan en su idea de que “*no puede haber un gobierno*

La propuesta Althusseriana consiste en construir sujetos políticos mediante identidad, conciencia de derechos y solidaridad; en esta propuesta la ideología tiene como función construir sujetos políticos (Mouffe, 1998, p. 130). Y el trabajo realizado con las bases sociales en todo el territorio mexicano permitió la construcción de sujetos cuya ideología apostó por la generación de un proyecto político que incluyera a los más desprotegidos. Modonesi menciona algunas de las características de los subalternos o sujetos políticos de la clase subalterna; son plurales, se incluyen todos, no se requiere de un perfil específico o justificar un origen.

La clase dominante utiliza tácticas como la disgregación lo que implica dividir, separar o fragmentar en partes más pequeñas un grupo o bien la dispersión de ideas, un carácter episódico de sus acciones lo cual hace referencia hacia los momentos, periodos o procesos, por los que transita la ciudadanía y se hacen visibles los conflictos sociales, como ejemplo los movimientos sociales por la paz en el sexenio de 2006 y en 2012 el movimiento político estudiantil #YoSoy132.

Estos fueron momentos álgidos en el denominado grupo de subalternos, pero la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa generó un movimiento que continua latente, hasta el mes de marzo del 2024 no se tiene un resultado objetivo en la investigación, generando inconformidad social.

Estas condiciones sociales y políticas generan ciudadanía política, en términos de Modonesi (2010, p. 35): sociedad política + sociedad civil, son partes que integran un sistema.

Podemos señalar que hay dos etapas en las cuales podemos reconocer la existencia de proyectos políticos hegemónicos / dominantes —no sig-

rico con un pueblo pobre”. En México, la mitad de la población sigue siendo pobre y la pobreza extrema afecta a más de 4 millones y medio de personas, aproximadamente un 3,5% de los mexicanos. Para combatir la pobreza y la desigualdad, prometió aumentar los programas sociales de apoyo a grupos vulnerables, como adultos mayores, madres solteras y personas con discapacidad. Revisado en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44681165>

nifica que se esté de acuerdo con ellos o sus resultados—, en los cuales se puede identificar el proceso que Mouffe detalla al explicar los métodos propuestos por Althusser (1974) ar e y ai e.

Cuadro 1



Fuente: integrado con ideas propias a partir de los datos recuperados en Mouffe (1998).

En los eventos de 1960 y 1970 el Estado utilizó todos sus recursos para reprimir todo intento ciudadano que pretendía alcanzar igualdad de derechos, la opresión de la clase política dominante hacia los ciudadanos se aplicó con rotunda fuerza, décadas después vinieron las sentencias en contra del Estado Mexicano por las desapariciones forzadas, tortura y muerte ocasionadas en estos sucesos.

Cuadro 2



Fuente: integrado con ideas propias a partir de los datos recuperados en Mouffe (1998).

Para la elección presidencial del 1994 se tuvo una perspectiva positiva sobre posibles cambios sociales, aun cuando el candidato con mayor preferencia provenía de las filas del partido hegemónico en su discurso se vislumbraba la inclinación hacia una política de justicia social a través de cambios estructurales. Tal parece que su intención se percibió como una amenaza al sistema y optan por acuerdos, estableciendo que en el próximo periodo había transición de partido político en el poder.

Actualmente en el campo de lo político se tiene un enfoque diferente, en este momento se suman los partidos en una alianza que no tiene fondo y forma —Partido Acción Nacional (pan) de ideología conservadora y de ultra derecha, Partido de la Revolución Democrática (prd) postulando una “ideología de izquierda” cada vez más cuestionada y el hegemónico Partido Revolucionario Institucional (pri) —partido progresista así definido en sus estatutos— todos con un único interés de grupo, recuperar las posiciones de poder. Boaventura De Sousa Santos, tiene una afirmación al respecto de estos métodos de alianza entre los grupos de derecha los cuales se utilizan y enlazan a nivel global señalando que:

... Se sabe que, como ocurre en otros países, las fuerzas de derecha han sido capaces de unirse siempre que se sienten amenazadas por fuerzas que consideran que son de izquierda (De Sousa Santos, 2020, p. 124).

El apoyo del partido político español Vox es fundamental para el Partido Acción Nacional el cual de forma recurrente cuenta con la presencia de los líderes de Vox como apoyo ideológico y mantiene lazos inquebrantables con la clase política mexicana, Calderón Hinojosa tiene como empleo actual Asesor de Iberdrola empresa a la que beneficio mediante concesiones durante su sexenio y Enrique Peña Nieto reside de forma permanente en Madrid sin concretar una actividad que le permita demostrar un modo honesto de vivir, asimismo, se cuenta con un grupo de exgobernadores de origen priista presos, pero la detención y sentencia más relevante es la de Genaro García Luna y Luis Cárdenas Palomino

funcionarios de administraciones panistas enjuiciados por narcotráfico en Estados Unidos de Norteamérica.

Más allá de las condiciones que se viven al interior del país los aparatos ideológicos intervencionistas también se hacen presentes, la difusión de noticias falsas y los temas tendencia en redes sociales son parte de las formas de sometimiento³.

Este interés o alianza supone que todos los miembros del grupo dominante tienen un objetivo en común y el grupo actuará alineado hasta alcanzarlo (Olson, 1985, p. 32). El panorama político mexicano nos permite observar una suma de partidos con un interés común, pero no un proyecto político consolidado que represente una alternativa democrática para la ciudadanía.

³ Meta elimina cientos de bots. Mario Delgado adelantó que seguirá denunciando las prácticas de “guerra sucia” en redes sociales por parte de la derecha. El presidente nacional de Morena, Mario Delgado, informó que el consorcio Meta, operador de las plataformas Facebook, Instagram y WhatsApp, retiró y eliminó cientos de cuentas con las que el equipo de campaña de Xóchitl Gálvez orquestó una “guerra sucia” en contra del presidente Andrés Manuel López Obrador y la candidata Claudia Sheinbaum. “Son cuentas que infringían las normas comunitarias de esas plataformas”, dijo, y que son “resultado de la investigación llevada a cabo por la empresa en seguimiento a las denuncias y pruebas presentadas por el equipo de Morena el pasado 19 de marzo”, dijo. Por lo anterior, celebró que su encuentro con los ejecutivos de la empresa “fue una reunión muy productiva, en la que pudimos constatar los resultados de las pruebas de guerra sucia que presentamos hace unas semanas”, explicó. Luego de la reunión de seguimiento que sostuvo, el dirigente nacional destacó que las páginas se dieron de baja por violaciones a las políticas de Meta. “Estas cuentas se bajaron de la red social por presentarse a sí mismas de manera engañosa y por aumentar la popularidad del contenido por medios artificiales. Ojalá que se sienta un buen precedente para impedir que sigan ocurriendo estas prácticas de manipulación durante el proceso electoral”. Por Víctor Chávez, abril 17, 2024. Nota de el periódico El Financiero: <https://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-mexico-2024/2024/04/17/meta-elimina-cientos-de-bots-contra-amlo-y-sheinbaum-morena-acusa-a-xochitl-de-guerra-sucia/>

En los procesos electorales de 2006 y 2012 se generaron campañas de miedo por los partidos políticos que representan la hegemonía tradicional con el objetivo de eclipsar el proyecto político propuesto por mor ena .

El grupo dominante de partidos políticos —hoy opositores—, al no contar con elementos ideológicos que consolidaran un proyecto reconocieron el avance de los movimientos sociales como *#YoSoy132* y *#MovimientoporlaPaz* con Justicia y Dignidad, pero lejos de comprender la necesidad de estos grupos sociales al acceso a la justicia, sembraron mensajes de terror a través de campañas que satanizaron el comunismo y el socialismo indicando que México sería la próxima Venezuela y que vendría una nueva dictadura. Los poderes facticos entablaron como respuesta la estrategia de los métodos No Violentos acompañados de los recursos del Estado.

Para la ciudadanía o grupo de subalternos las movilizaciones sociales exhibieron a los partidos políticos hegemónicos como entes corruptos, impunes e indolentes, dejándolos en desventaja ante la ciudadanía, en esta etapa de congregación se sumaron los subalternos, subalternos-proletarios y las clases instrumentales a la insubordinación (Modonesi, 2010, p. 32) apoyando el proyecto político de mor ena .

Durante las campañas electorales del proceso federal 2017-2018 el movimiento había transitado a su segunda etapa y consolidó su proyecto político había institucionalizado el partido, continuo con la misma técnica, reconociendo como oposición que no tenía recursos para combatir los aparatos ideológicos del Estado —en ese momento el pri fue el partido en el poder— y construyó los propios, una ideología de izquierda⁴ con difusión del progresismo y la inclusión de nuevos agentes sociales, los cuales en otras administraciones fueron duramente reprimidos por el Estado, como ejemplo:

⁴ Debemos reconocer que el candidato (2017) de mor ena nunca se ha reconocido como ideólogo de izquierda sino como progresista, la visión o perspectiva de izquierda fue portada por el Partido del Trabajo (pt) que participo en coalición con mor ena y el Partido Verde.

1. Víctimas de la masacre de 26 indígenas en Oaxaca
2. Víctimas de la matanza en el municipio de Tlatlaya
3. Víctimas de la guerra contra el narcotráfico, 50.000 personas según datos oficiales.
4. Familiares de los desaparecidos suman miles, según organizaciones ciudadanas.
5. Víctimas de la masacre en el Casino Ro yale
6. Víctimas de la Guardería abc y la impunidad que protege a los responsables
7. Estela de Luz y la corrupción del proyecto
8. Homicidios de la activista Digna Ochoa y el de la Regidora de Atizapán de Zaragoza, María de los Ángeles Taméz, y 33 homicidios de jóvenes mujeres en Ciudad Juárez.

La realidad social y la falta de ideología para consolidar un proyecto político

Para los teóricos como Althusser (1974), Mouffe (1998) y Modonesi (2010) (2016) la ideología es parte fundamental de la práctica social, es una forma de ejercer dirección política, intelectual y moral, se traduce en la capacidad de articular los intereses que posee la clase dominante con relación a otros grupos y por ello se convierte en el director de la voluntad colectiva e implanta las condiciones ideológicas para cumplir su objetivo como grupo (Mouffe, 1998, p. 130).

Esta práctica social es la forma de construir sujetos políticos, la conciencia del individuo que participa en un proyecto político tiene un cambio cultural, un cambio en sus actividades cotidianas y viene aparejada una visión diferente del mundo social, es decir, se transforma en parte de un sujeto político colectivo en el cual la clase hegemónica tiene todos los recursos a su disposición.

En tanto que los subordinados no cuentan con los mismos recursos, en México el número de personas en pobreza y pobreza extrema alcanza el 7.0% en 2018 y 7.1% en 2022, lo que se traduce de 8.7 a 9.1 millones de personas.

Entre 2018 y 2022 a estas condiciones debemos sumar la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos⁵ (l pi) pasó de 49.9% a 43.5%, es decir, el número de personas en esta situación pasó de 61.8 a 56.1 millones, una baja considerable pensando en la pandemia y sus efectos.

En agosto de 2022, el valor de la (l pi) por persona al mes fue de \$4,158.35 mensuales para las zonas urbanas y \$2,970.76 mensuales para zonas rurales (coneval, 2023, p. 1).

Con este modo de vida en la realidad social no se puede considerar que existe un sistema democrático y menos esperar que puede revertirse el efecto de una política económica liberal implantada y sostenida durante décadas por la clase hegemónica, la resistencia de los subordinados es casi imposible en estas condiciones, la precariedad no es solo económica, también lo es cultural, no se tiene una orientación ideológica cuando la prioridad es subsistir y para subvenir las necesidades básicas, solo resta someterse a quienes poseen los recursos.

Boaventura (2020, p. 124) menciona que no solo estamos a merced de los ai e's tradicionales, ahora también los portavoces del imperio —intervenciones injerencistas— utilizan sus propios ai e's y a través de sus medios de comunicación se difunden estrategias para apoyar proyectos que conciernen a sus intereses e induzcan engañosamente sobre del peligro demagogo de las izquierdas que obstaculiza la generación de logros y beneficios a través del neoliberalismo.

Las condiciones actuales que guarda la izquierda y el progresismo en la región Latinoamericana nos permiten observar la desarticulación de los ar e, el cambio de conciencia histórica. También se tiene presencia de los grupos de derecha que someten a toda costa a las resistencias, el caso de Perú es muy significativo, la destitución de un presidente que fue electo democráticamente y la instauración de un gobierno que no permite elecciones libres con acceso al voto universal vulnerando los derechos políticos de sus ciudadanos es parte de la maquinaria capitalista.

⁵ Se expone el valor monetario de la canasta alimentaria más la canasta no alimentaria.

Respecto de América Latina, durante aproximadamente una década, que abarca el último lustro del siglo xx y el primero del xxi, esta región vivió un ciclo de movilización sociopolítica de extraordinario vigor, a la luz del cual se produjo una notable efervescencia teórica y conceptual en el campo de los movimientos sociopolíticos, la acción colectiva y los procesos de subjetivación política (Modonesi, 2016, p. 20)

Resultado de la gestión gubernamental 2018-2023 en México

A cinco años de la elección de 2018 los resultados de la administración parecen pocos, aun cuando el Presidente cuenta con un alto nivel de aprobación no se califica como satisfactorio el resultado de la gestión gubernamental.

Es decir, a pesar del cambio de partido político en el poder existe una falta de apropiación de elementos ideológicos entre la ciudadanía, la falta de dirección ideológica sigue presente entre los ciudadanos y el partido en el poder.

El proceso denominado: desarticulación-rearticulación que propicie la transformación —en términos de clase— para darnos nueva forma como sociedad todavía no se concreta (Mouffe, 1998, p. 132). Falta renovar las instituciones e incluir en el proceso a los ciudadanos de manera informada para lograr cambios estructurales.

En este proceso de desarticulación,-rearticulación consiste la lucha por la hegemonía, y lo que en ella está en juego es la apropiación por parte de una clase social de los elementos ideológicos fundamentales de una sociedad dada, aquellos que constituyen su “imaginario social” (como diría Castoriadis) y que son el resultado de toda su historia y de un conjunto complejo de tradiciones y luchas (Mouffe, 1998, p. 132).

Este proceso parece casi inalcanzable considerando las posibilidades que se tienen en el 2024 para elegir un proyecto político entre las tres disponibles:

1. La propuesta de Movimiento Ciudadano
2. La propuesta de la alianza pan, pri, prd.
3. La propuesta de la alianza mor ena , pt y pv

La próxima decisión que la ciudadanía tome el dos de junio de 2024 debe ser informada para evitar un retroceso democrático y no generar una desmovilización, esta táctica que se implementó desde arriba por la clase dominante, en antítesis respecto a las dinámicas antagonistas y autonómicas que activan y se retroalimentan de los procesos de subjetivación política (Modonesi, 2016, p. 103).

Es fundamental superar las etapas de desarticulación que se vivieron en otros momentos, la hegemonía no es un simple enfrentamiento entre clases, el antagonismo no se debe minimizar a una lucha de clases dentro del campo de lo político, el antagonismo pone en evidencia que existe una forma de articulación de intereses de la clase dominante los cuales se contraponen a la voluntad colectiva nacional popular (Mouffe, 1998, p. 137). Los sujetos reales son subalternos hasta en la rebelión, porque carecen de recursos para combatir (Modonesi, 2010, p. 34).

Esta voluntad colectiva nacional popular es la que debe prevalecer antes que el interés de unos pocos o de un grupo, la clase política no debería estar por encima del pueblo, a quienes nos hemos referido en este trabajo como ciudadanía, ya que el pueblo a quienes los griegos llamaron *demos* integrantes de las *polis*, ya no lo son más. Ahora ese pueblo tiene cuerpo y conciencia de lo político, y no debería aceptar la existencia de privilegios para quien ostenta un cargo público como se permitía en la antigua Grecia (Sartori, 2017, p 33).

Esta conciencia de derechos debería estar ligada a la responsabilidad del poder, pues es una condición *sine qua non* para quienes Sartori denomina pueblo, puesto que los integrantes del pueblo transmiten su poder a quien lo ejerce y los representa, no es que se transmita un poder absoluto, por el contrario, es temporal y es revocable. Aquel que no da resultados o abusa de su posición debe perderlo.

Es necesario que haya información no solo de los derechos sino también del ejercicio del poder, así como de la necesaria modificación de la estructura institucional que no ha dado resultados, las instituciones se crean para satisfacer las necesidades del ciudadano, pero ahora el discurso solo emite consignas de culpa de un gobierno a otro, no se sabe cuál

es o ha sido peor, lo cierto es que ahora en la próxima elección emitir el sufragio por alguna de las tres propuestas es una decisión difícil.

Lo que parece ilógico cuando se revisa el presupuesto del Instituto Nacional Electoral (ine) para el periodo 2024, con el cual la cultura política y la educación cívica deberían ser prioritizadas, sobre todo cuando se cuenta con un presupuesto para ello.

Por ejemplo:

Cuadro 3

Presupuesto solicitado	Reducción	Presupuesto modificado
23,757,453,846.00	1,434,574,130.00	22,322,879,716.00

Fuente: elaborado con ideas propias a partir de los datos públicos del ine ⁶.

Hacemos mención sobre la necesidad de cumplir con el objetivo marcado en el inciso g) del artículo 30 de la lgi pe⁷, (2024) que indica en su numeral 1. Son fines del Instituto: el cual indica que el ine debe llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática⁸. Con esta información se debería cuestionar ¿qué acciones se implementaron para ampliar la construcción de ciudadanía? y ¿qué indicadores se lograron? Ambos elementos son parte de la construcción de ciudadanía.

Peschard (2016, p. 32-42) menciona que los componentes de la cultura política democrática son; la ciudadanía, la participación, la sociedad abierta, activa y deliberativa, la secularización, competencia o eficacia

⁶ El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (ine) aprobó por unanimidad, en lo general, el presupuesto para el Ejercicio Fiscal del año 2024, por un monto de 22 mil 322 millones 879 mil 716 pesos. Consultado el 10 de marzo de 2022 en <https://centralectoral.ine.mx/2023/12/16/apr ueba-ine-presupuesto-para-el-ejercicio-fiscal-del-ano-2024/>

⁷ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,

⁸ Recordemos las causales por las que no fue posible localizar a los ciudadanos durante la ruta de visita, en el cuadro 02.

cívica, legalidad, pluralidad, la cooperación con los ciudadanos, una autoridad políticamente responsable esta última es la que puede producir una gestión de calidad gubernamental.

La segunda consideración que se expone como parte del problema que representa el no contar con un proyecto político que permita al ciudadano elegir en la próxima elección con miras a reconstruir el país proviene del incumplimiento que el ine tiene respecto a la implantación y fortalecimiento de una política sobre cultura democrática, educación cívica o participación política a pesar de ser uno de sus fines señalados en la ley. Se cuenta con presupuesto para lograr este fin, pero no se observan resultados palpables, por el contrario, los partidos políticos fortalecen sus estructuras y finanzas, pero la ciudadanía no cuenta con espacios en los cuales se pueda insertar en el sistema político, solo a través de agrupaciones y partidos políticos. Los Supervisores y Capacitadores-Asistentes Electorales proveen de sus ingresos los elementos necesarios para que los ciudadanos convivan en los simulacros y talleres de capacitación electoral para fungir como Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla (fmd c) y crear identidad en el grupo.

El presupuesto destinado al sistema de partidos indica que no hay restricción al costo de la democracia mexicana pero el fortalecimiento de la cultura democrática, la igualdad de género y la inclusión están sujetas a otros criterios.

Cuadro 4

Áreas del Presupuesto 2024	
Organizar Procesos Electorales Locales	75,513,836.00
Organizar Proceso Electoral Federal	8,802,824,500.00
Fortalecer la Cultura democrática, la igualdad de Género y la Inclusión	121,178,756.00

Fuente: elaborado con ideas propias a partir de los datos públicos del ine⁹.

⁹ El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (ine) aprobó el destino de estas cantidades a los rubros prioritarios. Consultado el 10 de marzo de 2022 en <https://>

Inseguridad, nuevo elemento del proceso electoral y desafío improrrogable de la próxima administración

Desde hace varios años se registran actividades violentas en algunos estados de la república: bloqueos, secuestros, extorsiones y quema de vehículos, pero de forma reciente la privación de la libertad y el homicidio son actividades que van en aumento en contra de los actores políticos en los periodos de precampaña, campaña y jornada electoral. Es indispensable garantizar la participación política y no como resultado de una buena gestión gubernamental, sino como premisa de igualdad de derechos, libertad de expresión y garantía de derechos fundamentales.

Como mencionamos en líneas superiores Gallardo (2009, p. 252) asegura que existe una dimensión social y la explica como aquella que proporciona a la ciudadanía un bienestar económico y de seguridad pública. Ahorra el problema de la inseguridad nos aqueja y no se tiene una estrategia definida para combatir el crimen organizado, esta ausencia es en general y todas las propuestas políticas carecen de ella, imposibilitando la decisión para los ciudadanos.

La ciudadanía debe elegir a sus representantes bajo condiciones de seguridad, la participación política debe garantizarse a todos los niveles para lograr una transición democrática.

La otra falencia en los proyectos políticos es añeja y se ha perpetuado en todos los entes políticos: la corrupción. Este elemento no permite tener resultados de calidad en la administración gubernamental, las instituciones como tal no pueden corromperse, pero si las personas, por lo tanto, los titulares de cada institución deben cumplir con un perfil de integridad que permita cambios estructurales, la implementación de una cultura de la transparencia y una rendición de cuentas como hábito y no como una obligación legal.

La pobreza en los proyectos políticos implica abordar una política efectiva que disminuya y elimine la corrupción en el servicio público,

centralectoral.ine.mx/2023/12/16/apr ueba-ine-presupuesto-para-el-ejercicio-fiscal-del-ano-2024/

este problema provoca poca confianza tanto para los ciudadanos mexicanos como al exterior.

La percepción de la corrupción es un tema cuyo índice de percepción es alto y así lo expresa el ciudadano¹⁰:

En 2021, 57.1 % de la población mexicana consideró que la corrupción era uno de los problemas más importantes en su entidad federativa. Se ubicó solo por debajo de la inseguridad y la delincuencia (ineg i, 2022, p. 1).

El 57.1% de la percepción ciudadana nos indica que no se tiene una buena gestión gubernamental, sin resultados de calidad, el fenómeno de la corrupción es difícil de cuantificar por la falta de una estadística basada en recolección de datos concretos, si bien el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (ineg i) realiza los levantamientos periódicos se aplica a una muestra representativa de los ciudadanos, además de considerar que la propia naturaleza del acto corrupto puede ser muy ambiguo.

Las condiciones de un sistema que se corrompe implica establecer una metodología en la cual existe un monopolio respecto a la toma de decisiones públicas, discrecionalidad en las decisiones, poca o nula responsabilidad y falta de rendición de cuentas, así como la evaluación de los resultados por las decisiones tomadas (Sánchez González, Morales y Gómez, & Arciniega Rendón, 2019, p. 150).

La rendición de cuentas y la transparencia son elementos indispensables de una administración gubernamental de calidad en una sociedad democrática.

La satisfacción de los ciudadanos respecto a la calidad gubernamental no es inherente a los individuos, también alcanzan a las personas jurídicas o empresa, las condiciones económicas y de desarrollo, es decir, el comercio genera empleos y de ahí los ingresos para los ciudadanos

¹⁰ Nota aclaratoria la percepción social es un dato abstracto, las estadísticas contienen datos concretos y las metodologías permiten conocer el margen de error.

que pertenecen a la clase trabajadora, cuando las relaciones de comercio no son sanas y tienen prácticas corruptas implica que los trabajadores no obtenga los ingresos justos, que se ensanche la brecha de la desigualdad y que las asimetrías económicas progresen.

La disminución de empleos subcontratados mediante Outsourcing¹¹ merman el fraude fiscal y contribuye a la estabilidad laboral de la clase trabajadora, las practicas anticorrupción dentro de las instituciones públicas permiten que las empresas puedan desarrollarse en condiciones favorables, pues al cumplir con las reglas o la normativa que regula sus actividades debe ser suficiente, los llamados moches y mordidas generan cargas económicas pero también una responsabilidad personal a quienes participan creando desconfianza y rompen con el estado de derecho.

Conclusiones

Boaventura de Sousa Santos, tiene una concepción particular sobre la democracia mexicana, menciona que es dramática y exuberante —sobre todo durante los procesos electorales— considera que a pesar del reconocimiento sobre nuestro sistema democrático por la comunidad internacional, nuestro sistema de partidos continua con malas prácticas y hábitos, tales como la exclusión y las restricciones para algunos actores electorales sumado a lo que denomina fraudes electorales y violencia criminal (2020, p. 123), como lo mencionamos en el párrafo primero de la página 17 de este texto.

Lo que señala Boaventura, aplica a los hechos violentos recientes en el país ya que, los índices de violencia en contra de candidatos, funcionarios, sus familiares y los colaboradores en el periodo electoral 2023-2024,

¹¹ Es una práctica empresarial que consiste en contratar servicios externos para realizar funciones específicas que podrían ser realizadas internamente, pero de forma fraudulenta se subcontrataba a través de empresas que pagaban salarios bajos y sin prestaciones sociales, esto ocurría para reducir costos operativos, ahora con las reformas laborales y fiscales se pretende eliminar estas prácticas y mejorar la eficiencia de las organizaciones.

indican que al 4 de abril de 2024 han sucedido 15 homicidios de candidatos políticos en el país. ¿Cómo podría elegirse un representante de forma democrática cuando el Estado no garantiza la vida o la integridad de los sujetos que participan en la arena política?

La violencia política como concepto general se encuentra indeterminado en la legislación actual en México, los avances en materia de violencia política aplican bajo la perspectiva de género, para salvaguardar los derechos de las personas identificadas como mujeres o bien con el género femenino.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (fisel) solo conoce de los delitos electorales tipificados en la Ley General en Materia de Delitos Electorales la cual dentro de los 25 artículos que la integran no refiere actos criminales como secuestro, extorsión u homicidio relacionado y originado por participar en procesos electorales, dejando a las autoridades del fuero común el proceso de procuración y administración de justicia.

En el proceso electoral de 2021 en el Séptimo Informe de violencia Política en México publicado por Etellekt (2021, p. 4), se puntualiza que de las 1,066 agresiones registradas en contra de candidatos y participantes del ámbito político 102 fueron homicidios 87 varones y 15 mujeres (Marroquín, Moreno & Ibarra, 2021, p. 109) situación que implica establecer un concepto sobre violencia política que incluya a todos los participantes, candidatos y funcionarios que desarrollan actividades en los procesos electorales.

El fenómeno de la violencia política se potencializa al no visibilizarlo para no generar inestabilidad gubernamental se deben tomar medidas que protejan en general a todos los involucrados en los procesos electorales, la otra vertiente es que se intentan señalar como actos aislados por las autoridades locales y con ello no proveer seguridad a los participantes, este desafío queda pendiente para las próximas administraciones municipales, estatales y la federal independientemente de que partido político o candidato gane las elecciones.

Más allá de un concepto que tipifique la violencia política electoral las próximas administraciones deben implementar estrategias coordinadas con todos los niveles de gobierno para erradicar los nexos de los grupos delincuenciales con los participantes de los procesos electorales con la finalidad de restituir el estado de derecho y que el imperio de las normas sea efectivo para garantizar la integridad y la vida de los ciudadanos.

La interrupción de una campaña electoral impide que haya cercanía al proyecto político de un partido, la pérdida de la vida de un candidato deja en el abandono a los simpatizantes y ciudadanos que comulgan con sus ideales, mermando y disgregando al grupo social. Es primordial restituir el estado de derecho y garantizar un mínimo de bienestar social para todos, en tanto no ocurra de este modo, la transición democrática no se consolidará al respecto Modonesi (2010, p. 35) indica:

...la hegemonía, la clase dominante y la disgregación de los subalternos continúa imponiéndose, no se vislumbra una etapa en la cual haya un proyecto político que permita la suma de clases o grupos sociales, no como un todo, no habrá utopía, pero al menos la restitución del estado de derecho y la igualdad social deben ponderarse por el grupo hegemónico y el partido político que lo represente.

Para consolidar un proyecto político —ya sea de derecha, de izquierda o progresista— se requiere de fuerzas innovadoras dentro de los grupos subalternos para que a través del proceso de conciencia histórico-política (Modonesi, 2010, p. 35) se propicien las condiciones sociales, económicas y políticas (Sartori 2017, p. 22) que permitan la autonomía de las clases o grupos sociales más desprotegidos con partidos políticos que los representen.

Un proceso de revolución pasiva es la solución no podemos caer en la falta de iniciativa popular unitaria, el proceso de reconstrucción social debe generarse a través de una reacción que provenga desde abajo, desde adentro, desde lo colectivo como ente antagonista de la clase dominante. No mediante una revolución radical —al estilo jacobino o bolchevique—, sino a través de la restauración (Modonesi, 2016, p. 109).

De Sousa Santos señala que existen posibilidades de lograr estos objetivos y como ejemplo expone el movimiento zapatista del cual elogia su capacidad discursiva, su capacidad de defenderse a través de alternativas anticapitalistas, anticoloniales y antipatriarcales, basadas en la autorganización de los grupos sociales oprimidos (2020, p. 126). Con una organización construida desde abajo y gobernada horizontal y democráticamente.

La comunidad de Cherán también es una muestra palpable de las alternativas políticas, son una comunidad autosuficiente, sin índices de violencia, con educación tradicional para sus infancias y viven bajo un modelo de cultura de paz no obstante que todo este sistema se constituyó a partir de los hechos violentos de 2011.

Es necesario repensar la democracia mexicana bajo un modelo de construcción de ciudadanía, en el cual se implante necesariamente la transparencia y rendición de cuentas que ponga en evidencia la calidad gubernamental —buena o mala— para que el ciudadano decida y elija a los próximos representantes basados en la propuesta inicial de proyecto político y los resultados obtenidos.

La construcción de ciudadanía implica no solo tener conciencia de derechos, sino conocer el instrumento que los reconoce, protege y garantiza: nuestra Carta Magna. En ella se encuentran algunas formas de participación, pero se debe adicionar una opción para que haya una sociedad abierta, activa y deliberativa, abrir espacios para la competencia cívica y la cooperación ciudadana como lo señala Peschard (2016, p. 32-42).

Se debe restituir el estado de derecho para garantizar la vida y la integridad de los ciudadanos (Marroquín, Moreno & Ibarra, 2021, p. 109). Por lo tanto, los desafíos en un corto, mediano y largo plazo son grandes y se requerirá de esfuerzo amplio de todos los actores políticos independientemente de la pobreza que en este momento denotan los proyectos políticos.

Referencias

- Almond Gabriel A. & Verba, S. (2001). “La cultura política”, en Albert Batlle coordina, Ariel, España, pp. 273.
- Chantal, M. (1998). “Hegemonía y alternativas políticas en América Latina”, en Seminario de Morelia, coord. Labastida Martín del Campo Julio, Siglo xxi editores, México.
- Gallardo Gómez, L. R. (2009). “Los procesos de construcción ciudadana durante los años del ajuste estructural. Un estudio de caso: Zapotlán el Grande, Jalisco”, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. file:///C:/Users/Lucy/Downloads/Ciudadanaespaciopublicidad.2009.pdf
- Marroquín Pineda, T. I; Moreno González, M. G. & Ibarra Ortiz L., (2021). “Violencia y precariedad democrática en México”, Revista Jurídica Jalisciense, número 65- Julio-diciembre 2021, ISSN 1405-1451. PP. 99-117, doi: <https://doi.org/10.32870/rjj.v2i3>
- Modonesi, M. (2010). “Subalternidad, antagonismo, autonomía y subjetivación política”, cl acso, Argentina.
- (2016). “El principio antagonista. Marxismo y acción política”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, El_principio_antagonista.pdf
- Olson, M. (2001). “La lógica de la acción colectiva”, en Albert Batlle coordina, Ariel, España, pp. 273
- Peschard, J. (2016). “La cultura política democrática”, Instituto Nacional Electoral, México
- Sartori, G. (2017). ¿Qué es la democracia?, España, Taurus, pp. 450
- Sánchez González, J. J.; Morales y Gómez, J. M. & Arciniega Rendón, J. M. (2019). “La percepción de la corrupción en los gobiernos locales en México”, Fontamara, México.
- De Sousa Santos, Boaventura (2020). “Izquierdas del mundo, ¡Únanse; y otros ensayos”, Argentina, cl acso, pp. 231

Otras fuentes consultadas

coneval comunicado no. 7, agosto 10 de 2023, estimaciones de pobreza multidimensional 2022. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado_07_Medicion_Pobreza_2022.pdf

Instituto Nacional Electoral: Presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2024, en <https://centralelectoral.ine.mx/2023/12/16/aprueba-ine-presupuesto-para-el-ejercicio-fiscal-del-ano-2024/>

inegi: Comunicado de prensa núm. 735/22, del 7 de diciembre de 2022 páginas 1 a 8, por comunicación social estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción en: EAP_DMC_22.pdf (inegi.org.mx)

El presidencialismo en la doctrina constitucional mexicana. Presidencialismo *vs* neopresidencialismo

JORGE CHAIRES ZARAGOZA
ARTURO VILLARREAL PALOS

Introducción

El presidencialismo en México está intrínsecamente relacionado con la vida político-constitucional que le ha dado identidad al país. El presidencialismo ha adoptado características propias que lo hacen distinto a otros países y épocas. En tal sentido, su estudio y análisis debe partir de la realidad actual del país, alejados de dogmatismos y estudios comparados que no tienen nada que ver con nuestra idiosincrasia.

El sistema presidencial es muy distinto en los Estados Unidos, Francia, Argentina o México, como también es muy distinto el presidencialismo del siglo xix, el de la época posrevolucionaria del régimen priísta, del presidencialismo surgido después de 1968 o el de la alternancia. El sistema presidencialista del siglo xx que se pensó superado, llamado a ser un capítulo más dentro de los estudios de historia constitucional de nuestro país, ha recobrado interés hoy en día por la peculiar forma de gobernar del presidente López Obrador.

En tal sentido, el presente trabajo surge de la inquietud por conocer el posicionamiento de la doctrina constitucional sobre el sistema presidencial del siglo xx y encontrar similitudes con el neopresidencialismo del actual gobierno de López Obrador, dentro de un contexto en donde se pensaba que había transitado a la democracia y que las vivencias prácticas del sistema presidencial que caracterizó a México en el siglo pasado serían parte de la historia constitucional de nuestro país.

Se plantea como objetivo de investigación el determinar si existen paralelismos causales en los gobiernos hegemónicos del siglo xx y el gobierno del presidente López Obrador, que fin de deducir si existen elementos que nos conduzcan a una nueva etapa en la relación presidente-democracia similar a la del siglo pasado.

Se maneja como hipótesis que la academia constitucional mexicana defendió el sistema presidencialista del siglo xx, como condición necesaria para consolidar el proyecto nacional revolucionario plasmado en la Constitución de 1917. En ese entonces, se apostó por un ejecutivo fuerte, en primer término, para doblegar a los caudillos posrevolucionario que amenazaban a los gobiernos que se autoproclamaron herederos de los ideales revolucionarios. En segundo lugar, para impulsar las políticas sociales en todo el país, pues se consideró que los gobiernos locales no tenían ni la capacidad ni la infraestructura para lograrlo.

Se concluye que existen ciertos paralelismos con el neopresidencialismo del presidente López Obrador, que se justifica para la consolidación de un proyecto autodenominado la 4ª Transformación y el cual se ha caracterizado: a) por someter a los gobiernos locales que se perciben como enemigos del proyecto; b) por impulsar directamente el presidente López Obrador los programas asistencialistas, excluyendo a los estados y municipios en su operación, administración, ejecución y control; c) por ejercer un control vertical del Congreso federal, a través los legisladores afines a su proyecto; y d) por intentar controlar el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación proponiendo Ministros aliados o que se suponen aliados, a los que, además, se exige lealtad.

Presidencialismo posrevolucionario (1917-1945)

En la primera mitad del siglo xx los pocos trabajos sobre el constitucionalismo mexicano se enfocaron al estudio del presidencialismo desde el punto de vista histórico y didáctico por parte de los abogados, algunas veces con un tratamiento parcial, segmentado y unilateral (Marcos, Peshard & Vázquez, 1975, p. 5). Así lo hizo ver Tena Ramírez (2001, p. 71), para quien las obras de derecho constitucional, además de escasas,

se dedicaron a un estudio general de la Constitución de 1917, sin entrar al análisis crítico-fáctico.

Los juristas realizaban estudios más bien hermenéuticos del texto constitucional a fin de demostrar que la constitución se adecuaba a los principios sociales revolucionarios. Algunas hipótesis afirman que ello se debió a que se encumbró a los constituyentes y a la Constitución en un lugar prácticamente divino que disuadió cualquier análisis crítico (Herrera y Lasso, 1940, pp. 515-516).

Manuel Ferrer (2001, p. 202) se refiere al paradigma constitucionalista, atribuible a ciertas condiciones de dominación política imperantes en el país en la época del presidencialismo. El carácter social de la Constitución de 1917, ostentada como la primera constitución social del mundo, contribuyó a su idealización como una norma que rescataba, por un lado, la idiosincrasia del pueblo mexicano y, por el otro, era una aportación a la teoría constitucional, que debía ser ejemplo a seguir por los demás países.

El presidencialismo se explicaba debido a un pasado, incluso, precolombino. México se había construido a partir de la coexistencia de pueblos originarios y provincias coloniales que formaron la *psique* de lo mexicano. Las diferencias socioculturales entre las regiones del país requerían de un poder aglutinador personificado en una fusión del gran Tlatoani y el rey de España, quienes simbolizaban la unidad del pueblo mexicano indígena y mestizo; de ahí la existencia de los grandes caciques y caudillos mexicanos (Agustín de Iturbide, Santa Anna; Benito Juárez y Porfirio Díaz), quienes representaba la continuidad de una larga tradición del pueblo mexicano (Iturriaga, 1945, p. 28 y 29).

El constituyente del 17 estaba convencido de que, devolviendo a los estados y municipios sus competencias originales, se evitaría volver a un régimen dictatorial. Pero también era consciente de que la descentralización no debía ser tal que llegara a debilitar al gobierno federal.

No se quería repetir la mala experiencia de la Constitución de 1857 que, por sus afanes democráticos, le concedió demasiadas facultades al poder legislativo, limitando el campo de acción del presidente de la Re-

pública, al grado que fue calificada como dictadura democrática (Rabassa, 1990, p. 97). Para Cosío Villegas (1974b, p. 23), los constituyentes de 1917 eran conscientes de la necesidad de contar con un ejecutivo fuerte y dinámico, no solo para templar las luchas facciosas posrevolucionarias, sino porque una asamblea deliberativa no se consideraba beneficiosa para la reconstrucción y el avance económico del país, incluso, podría llegar a estorbar.

La idea de un presidente fuerte parecía la solución a los problemas democráticos de México. Sin embargo, la fórmula no iba a ser nada sencilla de ejecutar, en un país en donde el vacío de poder que dejó la dictadura fue usufructuado por los diferentes caciques en los estados que, según narra González Casanova (1965, p. 46.), dominaban todo el panorama nacional. Muy pronto los gobernadores de los estados fueron subsumidos por el leviatán del Estado priísta.

Los caudillos revolucionarios terminaron por ceder o pactar con el gobierno nacional a fin de consolidar la hegemonía del partido en el poder. Se les permitía seguir mandando en su feudo, pero bajo el auspicio del presidente en turno, en tanto que el presidente de la República podía inmiscuirse en los asuntos internos de los estados que eran de su interés, con la venia y beneplácito de los congresos locales, "...y por cierto que, si estas legislaturas hubieran llegado a ser lo que en teoría se suponía que habrían de ser, el sistema no habría dado malos resultados" (Salceda, 1952, p. 37).

Durante los gobiernos de Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928), con el argumento o el pretexto de impulsar el desarrollo económico y social en todas las regiones del país, se implementaron políticas públicas de carácter nacional, con lo que se debilitaba a los caudillos regionales, a la vez que se colocaba al presidente de la República en el centro de la vida política nacional.

Los gobernadores de los estados fueron relegados de los programas sociales y del reparto de tierras. Los todopoderosos caciques locales fueron perdiendo fuerza, en la medida que el presidente incidía en la vida interna de los estados. Con el nombre de "federalización", asevera Ma-

nuel Moreno (1973, p. 3), lo que realmente se hacía era centralizar la inversión, el gasto, los planes de obras y, en general, toda la acción de gobierno. “Al parecer, mientras más federalista y liberal se ha presentado un régimen político en las décadas postrevolucionarias, ha tendido más a la centralización de las actividades en manos del gobierno federal; y dentro de este, en el presidente de la República”.

Al presidente de la República se le vio como el gran tlatoani, quien podía resolver cualquier problema de manera taumatúrgica por muy pequeño que fuera, convirtiéndose en un tipo de *paterfamilia* (Salceda, 1952, p. 35), por lo que ya no era necesario acudir con el presidente municipal o el gobernador del Estado.

De acuerdo con Cosío (1974b, p. 30), aumenta mucho el poder del presidente la creencia de que puede resolver cualquier problema con solo querer o proponérselo, creencia general entre los mexicanos, de cualquier clase social que sea, sin bien todavía más, como es natural, entre las clases más bajas y en particular entre los indígenas campesinos. Estos, en realidad, dan una proyección divina, convirtiéndolo en el Señor del Gran Poder, como muy significativamente llaman los sevillanos a Jesucristo.

El presidente de la República se convirtió en el hacedor de todo lo bueno, pero también de todo lo malo, que sucedía, incluso, al interior de los estados. El subdesarrollo, las prácticas antidemocráticas o la corrupción en los estados y municipios fueron atribuidas a las políticas centralistas de los gobiernos federales y, en mucho menor medida, a la incapacidad de los gobernantes locales. Para los defensores de la autonomía municipal, el gobierno federal no solo ha castrado las potencialidades de los municipios, sino que ha sido incapaz de distribuir la riqueza y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, por lo que requiere cambios de fondo para que pueda ser el “Ente Territorial Autónomo según los cánones teleológicos de los Constituyentes de 1917” (Covarrubias, 2004, p. 13); finalmente, los gobiernos locales se percibieron como víctimas del poder avasallador del gobierno federal, exculpándolos de cualquier responsabilidad por la mala gestión en sus estados.

Presidencialismo a mediados del siglo xx (1945-1968)

Para la segunda mitad del siglo xx el constitucionalismo mexicano no percibía todavía la fortaleza del presidente de la República como un problema, sino que se justificaba dentro de un proceso de transformación y consolidación de los ideales revolucionarios.

El andamiaje constitucional no era un asunto que ameritara mayor análisis desde el punto de vista deóntico. La concentración de poderes por parte del ejecutivo federal y el correlativo debilitamiento del federalismo no era un problema de la Constitución, ya que el presidente de la República se movía, en todo caso, al margen de ella, en las llamadas facultades metaconstitucionales.

Los constitucionalistas mexicanos siguieron la doctrina imperante en el ámbito internacional, que pugnaba por un ejecutivo fuerte para imponer o contener las ideologías económicas (Carpizo, 1977, p. 577). Se justificaba la preponderancia del presidente de la República para hacer frente a situaciones de crisis, como lo hizo ver Tena Ramírez (1946, p. 151): “En lugar de exigir que el ejecutivo devuelva el poder adquirido, fortalezcamos constitucionalmente al ejecutivo”.

La Guerra Fría requirió de las figuras fuertes de los presidentes Truman y Eisenhower, por el lado norteamericano, y de Stalin y Kruschov, por el lado soviético (Neustadt, 1993). Estados Unidos involucró a los países Latinoamericanos en su política de contención contra del comunismo (*containment of communism*), amparado en una supuesta bandera democrática, lo que le permitió incidir en las elecciones de sus gobernantes, ya sea quitando, poniendo, avalando, bloqueando o manteniendo presidentes¹.

Para Soledad Loaeza (2013, p. 56), el presidencialismo autoritario mexicano lleva invariablemente la huella de la política exterior de los Estados Unidos. Una hipótesis de Loaeza es que la concentración de

¹ Perón en Argentina, Allende y Pinochet en Chile, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, en México o Castro en Cuba, por decir solo algunos.

las relaciones internacionales en manos del presidente de la República, cerraba las puertas a cualquier otra canal de comunicación democrático, como el poder legislativo. Otra hipótesis de la escritora es que las recurrentes crisis generadas por los Estados Unidos, requerían de la intervención decidida del presidente en turno para mantener el *status quo* hacia el interior del país. El carácter social de la Constitución de 1917 le permitió al presidente de la República jugar en dos bandas. La política económica de México no entraba en estricto sentido dentro de las economías capitalistas, pero tampoco se ajustaba a los parámetros socialistas y, mucho menos, comunistas.

En México no se vislumbraba un escenario similar a las dictaduras europeas o latinoamericanas, porque la Constitución blindaba cualquier intento de que el presidente se perpetuara en el poder. Si bien no se podía decir que en México se vivía una dictadura, tampoco podía afirmarse que era una democracia, sino que se percibía como una “democracia impura o *sui generis*” (Cosío, 1974b, p. 21).

Fueron muy pocos constitucionalistas que expresaron su preocupación respecto a la preponderancia que estaba adquiriendo el presidente de la República. Las críticas fueron aumentando en la medida que el sistema no mostraba señales de democratizarse. Aunque persistía el optimismo de algunos que creían que estaba en proceso de transición (Scott, 1959; Fix-Zamudio, 1966), otros autores, particularmente extranjeros, veían evidentes prácticas antidemocráticas del partido oficial (Vernon, 1966, 13). El sistema presidencialista se había consolidado en perjuicio de la democracia y el federalismo, conceptos que, en su opinión, existían solo en la Constitución y en el lenguaje demagogo de la clase política.

La no reelección se concibió como una aportación del constitucionalismo mexicano al mundo que impidió una dictadura personal. El constitucionalismo, para Jorge Gaxiola (1963, p. 46), tiene por finalidad impedir que los encargados del ejercicio del poder abusen de su autoridad, “Así, aun cuando se fortalezca el poderío del Ejecutivo es posible

eludir la dictadura y evitar la resurrección de los tiempos macabros del caudillo carismático”.

Andrés Serra Rojas (1962, p. 338), a pesar de reconocer que el sistema presidencialista había derivado en un sistema unipersonal e irregular, extendiendo su influencia a los demás poderes de la Unión, aseguraba que no podía llamarse dictadura que estuviese fuera del orden constitucional: “No se debe confundir las dictaduras presidenciales al margen del orden jurídico, con el sistema moderno y necesario del presidencialismo constitucional —fuerte y unitario, eficaz y responsable— que se integra ante las exigencias de los tiempos que corren”.

Las reformas realizadas a la Constitución para otorgarle mayores facultades al gobierno federal se percibían como un simple proceso de adaptación del sistema político mexicano. Jorge Sayeg Helú (1978, p. 165) justificó las 185 reformas a la Constitución que se habían realizado hasta 1978, con el argumento de que habían sido necesarias “a fin de adaptarlas a los cambios que han venido operando en el seno de nuestra sociedad”, y que la cantidad solo indicaba “la vertiginosidad del proceso de cambio de nuestra sociedad”.

Para Fix-Zamudio (1966, p. 174 y 179), la supremacía del ejecutivo constituía un fenómeno universal, que se justificaba en razón de diversos factores económicos, políticos y sociales, “que se han presentado inclusive en los países tradicionalmente parlamentarios”. Defendió el sistema presidencial puro de la Constitución de 1917 como resultado de una lenta, atormentada y dolorosa evolución histórica del pueblo mexicano, por lo que, lo consideraba como el régimen más adecuado para la estructura político-social de México. Incluso, llega a defender la preeminencia del partido oficial, el cual, no obstante que admite que había acaparado todas las elecciones en el país, se explicaba dentro de un proceso de transición, asegurando que existía una evolución de un sistema de partido único hacia un “multipartidismo, que vamos alcanzando de manera paulatina”.

Jorge Gaxiola (1963, p. 48), reconoce el predominio de los jefes de Estado en el mundo, quienes, según él, habían adquirido dimensiones gigantescas. Defiende el sistema presidencialista mexicano dentro de un

sistema enmarcado por el direccionismo estatal y la economía planificada, aunque advierte sobre los riesgos de caer en el caudillaje carismático característico de los países de Latinoamérica.

En tanto que el fortalecimiento del ejecutivo fue, para Arnaldo Córdova (1972, p. 13), el único camino para lograr el desarrollo del país. Duda que algún otro órgano del Estado hubiese sido tan funcional para el crecimiento del país como la figura del presidente de la República, considerando las peculiaridades del sistema político mexicano, muy distinto al sistema norteamericano o europeo. Sin llegar a catalogar al sistema político mexicano como dictadura, pero tampoco como democrático, veía elementos de cada uno de ellos que permitieron lograr la estabilidad del país.

Decadencia del sistema presidencialista (1968-1980)

Las críticas al sistema político mexicano aumentaron a raíz de los trágicos sucesos en Tlatelolco en 1968, con lo que se comienza a desmitificar el fetiche presidencial. Algunos académicos e intelectuales levantaron la voz para denunciar, ahora sí, la excesiva concentración de poderes por parte del ejecutivo. Octavio Paz (1970, p. 55) se extrañaba de que el presidente mexicano, teniendo los poderes prácticamente ilimitados para ejercer los recursos públicos, no se hubiese convertido en un Calígula o un Nerón.

Daniel Cosío Villegas (1974b, p. 31), uno de los críticos más severo del presidente de la República, equiparó al presidente con un emperador sexenal absoluto, por lo que apremiaba a que se redujeran los poderes del presidente.

Importante influencia tuvieron los estudios de derecho comparado de la doctrina internacional en el constitucionalismo mexicano, que fueron fuentes de consulta de los constitucionalistas mexicanos. Obras de Maurice Duverger (*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*); Karl L oewenstein (*Teoría de la Constitución*); James Macgregor Burns (*Gobierno Presidencial*); Jacques Lambert (*América Latina*); André Hauriou (*Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*) o Biscaretti Di Ruffia, (*Introducción al Derecho Constitucional Comparado*), permitieron

confrontar la teoría constitucional con la realidad del sistema político mexicano, particularmente la debilidad de los contrapesos al presidencialismo mexicano.

No obstante, persistía en la doctrina constitucional mexicana una obcecación por justificar la preponderancia del ejecutivo como una tendencia mundial, pero también como la única fórmula posible para un país como México con características propias que, según sus defensores, que lo hacían *sui generis*, librándose de cualquier explicación racional democrática.

Ignacio Burgoa (1996, p. 416), justifica el ensanchamiento del gobierno federal en aras de mantener la unidad y como consecuencia natural del progreso económico y social del país. Las necesidades económicas, sociales y culturales, para Burgoa, debían ser atendidas por el gobierno nacional, lo que entraña de manera inevitable la reducción de las órbitas autónomas de las entidades federativas.

De acuerdo con Gamas Torruco (2001, p. 158), la pacificación del país y las necesidades del desarrollo económico, llevaron a un proceso centralizador que fue indiscutiblemente funcional. Estima que el sistema presidente-partido-gobierno se creó como una “respuesta práctica a las necesidades de mantener el orden, lograr el arraigo de las instituciones, cumplir un programa social, crear la infraestructura necesaria, acelerar el desarrollo económico y llenar las necesidades de una sociedad endémicamente desigual y en crecimiento acelerado”.

Manuel Moreno Sánchez fue uno de los primeros juristas que criticaron el sistema político mexicano después de los sucesos del 68. Sus censuras al régimen llamaron la atención no solo por la época en que se hicieron, sino por ser un importante miembro del partido oficial. En 1970 escribe *Crisis política de México* (1970, pp. 11 y 12), en donde resalta dos fechas que considera significativas en la historia del país: 1910 y 1968, en las cuales: “la vida de México gira, varía de rumbo y se quiebra la aparente línea recta que parecía seguir”. Precisa que desde 1968 la circunstancia política del país había adquirido un carácter aún más crítico, al hacerse más evidentes los problemas políticos que el optimismo de la clase

dirigente se había esforzado en disimular. Para Moreno Sánchez, 1968 evidenció que había llegado el tiempo de corregir no solo el ritmo del crecimiento económico o de reorientar el desarrollo nacional, sino también de modificar las estructuras que consideraba como petrificadas y obsoletas. Subraya que la crisis que vivía el país había quedado al descubierto con el desenlace trágico de los sucesos de Tlatelolco “y en sus consecuencias, todavía imprevisibles”.

Tres años después, Moreno Sánchez publica: *1968-1972, crisis y perspectiva* (1973, p. 1) en donde reprocha el desarrollo centralizado del sistema político mexicano. Acepta el político oficialista que, si bien se había logrado reencauzar el desarrollo del país con la disminución de la violencia militar, también se centralizaron las actividades políticas a través del partido oficial, el cual, reconoce, había actuado durante mucho tiempo como partido único y el presidente como jefe supremo del partido y del gobierno: “es la expresión de la centralización política-administrativa que presenta la primordial estructura de nuestro país”.

Otra de las primeras censuras al sistema presidencialista vino de la pluma de Arturo González Cosío (1972, p. 139), quien hace una recopilación causal del poderío del ejecutivo:

La estructura del partido oficial, del que el presidente de la República es jefe indiscutible; el debilitamiento de los caciques locales y regionales; la unidad burocrática de las centrales campesina y obreras; el debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes; la creciente centralización impositiva en asuntos fiscales; el aumento de medios y vías de comunicación; el crecimiento hipertrófico de la capital.

Jorge Carpizo (2009), desde sus primeros trabajos, esbozó su preocupación por el papel preponderante del ejecutivo nacional. En 1969 publica *La Constitución de 1917*, en donde hace las primeras críticas, aun de forma velada, de la institución presidencial. En su ensayo *El federalismo mexicano* (1973), sugiere la existencia de una dialéctica entre la realidad y la forma jurídica del sistema político mexicano, ya que, según Carpi-

zo, se vivía un federalismo teórico, pero que en la realidad existía una tendencia constante en aumentar las facultades del gobierno central en detrimento de la competencia de las entidades federativas. No obstante que destaca la existencia de aspectos centralizadores del sistema político mexicano desde el punto de vista jurídico, político y económico, reconoce que varios de los aspectos centralizadores fueron benéficos para el país, como la existencia del seguro social.

Patricio Marcos, Jacqueline Peschard y Carmen Vázquez (1975, p. 9), apelaron a la necesaria deconstrucción y desmitificación de la figura presidencial, comenzando por censurar el fetichismo creado alrededor del presidente de la República, sobre todo, por parte de los juristas quienes, según los autores, lo habían presentado “como un personaje de leyenda, un rey mítico, un monarca absoluto, un hacedor de milagros: un Cristo del Gran Poder”. Opinión compartida por Jorge Carpizo:

Desde que nacemos hemos ido captando la existencia de un presidente poderoso, que pensamos que lo puede todo o casi todo. Es un ser muy lejano de uno, de carácter mítico y de quienes dependen, en una buena parte, lo que le acontece al país y a un mismo (Carpizo, 1977, p. 582).

En 1977 Jorge Carpizo escribe un breve ensayo titulado “El sistema presidencial y el predominio del Ejecutivo Federal”, que será el prelude a su obra *El presidencialismo mexicano*, publicado un año después y el cual se convertiría en el parteaguas en la forma en que el constitucionalismo mexicano abordaría la problemática del sistema presidencialista en México². Carpizo, basándose en los estudios realizados por otros autores como Jorge Gaxiola, Alberto Salceda, Daniel Cosío Villegas, Arturo González Cosío, Manuel Moreno Sánchez, incluso de intelectuales como Octavio Paz o Carlos Fuentes, realiza una enumeración de

² Veintidós años después, el mismo Jorge Carpizo haría un análisis de dichas características, a fin de determinar si seguían vigentes o no y, en su caso, cuáles de ellas aún seguían vigentes.

los poderes que él considera concentra el presidente de la República y por las cuales el poder ejecutivo llegó a ser tan poderoso y la columna vertebral de todo el sistema político mexicano.

La excesiva concentración del poder en manos del presidente de la República y el control electoral del partido oficial ya no podía defenderse tan fácilmente en la narrativa oficialista, por lo que fue necesario su replanteamiento. El desgaste del sistema político mexicano requeriría una recomposición en la distribución de fuerzas entre el gobierno federales y los gobiernos subnacionales, que le diera la legitimidad democrática necesaria para seguir en el poder. Así lo percibía Jacinto Faya (2014, pp. 9-11) en 1988, quien consideraba que el aumento de atribuciones en favor del gobierno federal se estaba revirtiendo y que había una corriente dentro del gobierno que deseaba hacer una profunda descentralización, otorgando nuevas competencias a los estados y municipios.

Se inicia un largo debate respecto a la responsabilidad del gobierno federal en el desarrollo de los estados y municipios. Para la academia, el subdesarrollo de los estados y municipios se debía a la centralización del sistema político mexicano, en tanto que, para el oficialismo, era una responsabilidad más bien compartida. Por un lado, la soberanía y libertad constitucional de los estados les concedía un margen de maniobra muy amplio en su régimen interior y, por otro lado, el ejecutivo federal, como responsable del desarrollo nacional, debía incidir en todos los rincones del país.

Dentro de esta coyuntura se comenzó a hablar de un nuevo federalismo, que implicaba mayor participación de los estados y municipios, pero sin que el gobierno federal perdiera la rectoría del desarrollo nacional (Ortega, 1988). La solución jurídica fue el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación (Convenios Únicos de Coordinación), en los cuales el gobierno federal establecía los planes, programas y políticas que debían adoptar los estados y municipios.

Jesús Reyes Heróles (1979, p. 12), un ferviente defensor del federalismo, guardaba la esperanza de que el cambio podía gestarse desde

el interior del mismo sistema, sin que el gobierno federal perdiera la rectoría del Estado.

El fortalecimiento de los estados federados sería imposible si el Estado federal careciera de substancia y principios, orientación y capacidad. A su vez, el Estado federal carecería de apoyo si la anemia perniciosa impide a los estados ejercer sus facultades y competencias. De aquí que el fortalecimiento de los federados debe correr parejo al fortalecimiento del Estado federal.

La descentralización como contrapeso al presidencialismo (1980-2000)

Para finales del siglo xx las críticas al sistema presidencialista aumentaron de manera considerable. El sistema de partido hegemónico era ya insostenible en una sociedad que demandaba mayores canales de participación. Un régimen que comenzaba a perder legitimidad necesitaba transformarse si quería mantenerse en el poder, aunque ello implicara ceder espacios a la oposición.

Consecuente con la idea de un nuevo federalismo, en 1983 y 1987 se realizaron importantes reformas a los artículos 115 y 116 constitucionales. En 1983 se reformó el artículo 115 de la Constitución para otorgarles nuevas competencias a los municipios, despojando a los congresos locales de su competencia original de regular a los municipios. En 1987 se volvió a reformar el texto constitucional, ahora para regular la estructura del poder público en los estados. No obstante, el nuevo federalismo fue en realidad una intromisión en la vida interna de los estados, al instruírseles desde el congreso federal las nuevas competencias de los municipios y la organización de los poderes públicos estatales.

La comunidad internacional jugó un papel fundamental en la restructuración del federalismo (Bardhan, 2002). Diversos países occidentales y organismos internacionales impulsaron la descentralización en los países latinoamericanos como una condición indefectible para la

transición democrática³. No obstante, la descentralización no se realizó a partir de un diagnóstico preciso sobre las capacidades de los gobiernos subnacionales para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades. La receta descentralizadora propuesta por los especialistas internacionales suponía la aplicación de los mismos ingredientes para todos los países, lo que resultó contraproducente por lo menos para México.

Al tiempo, se constató que las propuestas surgidas de países desarrollados no tuvieron los mismos resultados que en los países subdesarrollados, básicamente porque los gobiernos subnacionales no estaban preparados ni en estructura ni políticamente para asumir las responsabilidades que de un día para otro les asignaron (Montecinos, 2005, p. 84).

En un estudio realizado por Andrés Rodríguez-Pose y Roberto Ezcurra (2010) sobre la descentralización fiscal y política y evolución de las desigualdades regionales en 26 países (19 desarrollados y 7 en desarrollo) entre 1990 y 2006, encontraron que la disociación entre ellas se debe a tres variables principales: 1. El nivel de desarrollo. 2. El nivel existente de desigualdades territoriales y 3. La capacidad redistributiva fiscal. Así, mientras que en los países de altos ingresos la descentralización se asocia con la reducción de la desigualdad regional, en los países con ingresos medianos y bajos, la descentralización fiscal se asocia con el aumento significativo de las disparidades regionales, sobre todo, por las preferencias políticas de los gobiernos subnacionales que las condicionan.

De acuerdo con Nolte (1972, p. 21), hay que subrayar que en muchos países del continente se nutren esperanzas de que la profundización de

³ Por ejemplo, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. El International Development Research Centre (idrc), “una corporación de la Corona creada por el Parlamento de Canadá en 1970 para ayudar a los países en desarrollo a utilizar la ciencia y la tecnología para encontrar soluciones prácticas y de largo plazo para el desarrollo social, económico, y los problemas ambientales que enfrentan. Nuestro apoyo se dirige hacia la creación de una comunidad de investigadores locales, cuya labor se basará más saludables, equitativas y más prosperas”. <https://ceccsica.info/node/319>

la democracia local abra un camino para una renovación de la democracia a nivel nacional. Este enfoque está ligado a una vieja tradición en el pensamiento político que percibe en la democracia en los municipios el germen de cualquier sistema democrático.

La alternancia en el poder modificó la ecuación federalismo-presidencialismo en el que descansaba el régimen priísta en el siglo xx. Un presidente de oposición y gobiernos locales de un partido distinto al del gobierno central, alentó las disputas por los vacíos de poder que el presidente y el partido oficial perdieron. Surgieron nuevos líderes políticos locales, que sirvieron de contrapeso a un desgastado presidencialismo, anunciando no su desaparición sino solo su repliegue.

El resurgimiento de los poderes locales evidenció, como lo advierte R. Hernández (2004, p. 774), que el caciquismo no se había exterminado del todo en el país, sino que coexistía en un pacto de disciplina con el gobierno central, por lo que ahora, ya sin dicho pacto, reaparecía con mayor fuerza para recobrar posiciones particulares. “Como lo muestra la historia del país, cada vez que el poder central se ha debilitado, dispersado, o simplemente no ha sido eficaz, los poderes locales resurgen y disputan la conducción de la política nacional”.

Ahora bien, la alternancia democrática despertó la preocupación de los teóricos sobre la consolidación democrática en el ámbito local. El resurgimiento de nuevos centros de poder en el ámbito de local, se veía como consecuencia de debilitamiento del presidencialismo, pero que ello no implicaba necesariamente una garantía para la democracia, ya que ello dependería, en todo caso, del grado de la consolidación democrático de cada estado, que permitan, o bien controlar a las élites locales o, por el contrario, alentar los cacicazgos tradicionales. “Ahora, como en otros momentos de la historia nacional, se produce un afianzamiento de las autonomías locales que se confunde con un auténtico federalismo” (Hernández, 2004, p. 774).

El neopresidencialismo de López Obrador

Con la llegada de la alternancia en el poder a finales del siglo xx, se pensó que el sistema presidencialista mexicano del siglo xx había quedado en los libros de historia constitucional. Sin embargo, la relación presidente-federalismo volvió a ser tema de análisis y reflexión con la presidencia de López Obrador, quien ha desdeñado el sistema de distribución de competencias tanto vertical como horizontal.

La larga transición democrática mexicana se ha enfrentado a fuertes resistencias, no solo desde el punto de vista económico, sino también ideológico. Existía la esperanza de que se estaba dejando atrás las viejas prácticas antidemocráticas de un arcaico sistema político que se negaba a adecuarse a la realidad actual: ¡la democracia había llegado a México, había que consolidarla!

Se comenzó a hacer alarde de los avances democráticos, a veces como un triunfalismo irreal. Lujambio (2000, p. 21) aseguraba que había evidencias empíricas que sustentaban la transición democrática en México: “La transición a la democracia en México ha de entenderse como el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas”.

Si bien se reconocían ciertos avances en la consolidación democrática, persistía un cierto escepticismo de que se llegara a una democracia sin demócratas (Dirmoser, 2005). La posibilidad de una regresión en el proceso de transición y consolidación democrática en México estaba latente, incluso, especialistas se cuestionaban si era posible regresar a las prácticas antidemocráticas (Méndez de Hoyos, 2007, p. 63), dando por hecho que se había llegado a ella.

Para otros autores, la transición a la democracia más bien se trató de una moda, que utilizado por regímenes autoritarios para simular su compromiso con la rendición de cuentas (Ackerman, 2010, p. 4) o un simple espejismo (Meyer, 2013). Se acusó que los supuestos cambios democráticos en el marco de los gobiernos neoliberales solo sirvieron para mantener en el poder a una oligarquía económica y política interesada únicamente a

mantener un *statu quo*. Por lo que el verdadero cambio democrático debía implicar una transformación radical de la estructura y clase política.

La llegada a la presidencia de la República de López Obrador despertó la esperanza de la izquierda mexicana para conseguir la verdadera transformación en México. Los intelectuales de izquierda vieron en el liderazgo mesiánico de López Obrador la gran oportunidad de poner fin al modelo neoliberal y entrar, en palabras de López Villafañe (2021, p. 18), a un nuevo desarrollismo económico, en donde el Estado se posiciona como palanca generadora de las actividades económicas que redunden en un mayor crecimiento en beneficio de la sociedad más desprotegida.

Para lograr la anhelada transformación social se apela a un gobierno con la suficiente fortaleza que desafíe a los poderes reales y fácticos que se beneficiaron del modelo neoliberal y que invariablemente se opondrán a las políticas sociales de un gobierno de izquierda (Meyer, 2021, p. 52). “Se trata de una apuesta riesgosa y preñada de enormes peligros, pero guiada por la imperiosa necesidad de restablecer la presencia del Estado en todo el país” (Gordillo, 2021, p. 102).

Para los defensores del gobierno de López Obrador, ello no implica un gobierno arbitrario o antidemocrático, porque su autoridad está legitimada por el fuerte apoyo popular que quiere transformar el país y que le serviría de escudo ante los ataques de la oposición. “El liderazgo mesiánico no es autoproclamado, sino que deviene del pueblo que encuentra en él sus esperanzas”, refuta Enrique Dussel (2022, p. s/p).

Por el contrario, para una gran parte los constitucionalistas y politólogos, la concentración de poderes por parte del presidente de la República ha adquirido ya claros rasgos autoritarios (Palma, 2022, p. 87), que evocan el nacionalismo revolucionario antidemocrático priísta: “Hoy ya muchos entendieron que el radicalismo de Obrador consiste en un salto al pasado y que estamos ante una reacción populista conservadora. Su viraje hacia la vieja derecha priísta puede regenerar el autoritarismo” (Bartra, 2021, pp. 50 y 51).

El presidente de la República entendió de una manera muy particular la relación presidencialismo-federalismo, concentrando la toma de

decisiones en su persona a tal grado que las secretarías de estado prácticamente desaparecieron; López Obrador recurrió a prácticas centralistas nunca antes visto, incluso durante régimen priísta.

Una de las medidas que causaron mayor escozor fue el nombramiento de los superdelegados, quienes fungirían como enlace directo entre el gobierno federal y los estados, con funciones de atención ciudadana y supervisión de los servicios y programas sociales a cargo de secretarías y dependencias de la administración pública federal, lo que implicaba la merma en el margen de acción de los gobernadores estatales.

Otra forma de doblegar a los gobiernos subnacionales ha sido a través del presupuesto que se asigna a los estados y municipios. El presidente —y no el congreso— es el que decide, en última instancia, cuánto dinero debe recibir cada estado y municipio. Los gobernadores y presidentes municipales dejaron de cabildear el presupuesto en la cámara de diputados para hacer antesala en palacio nacional. “Cómo, se va a modificar la Ley de Coordinación Fiscal nada más para entregarles más dinero a los Estados, si hay corrupción; quieren más dinero para robar, no” (López, 2021 s/p), sentenció el presidente de la República. Y aclaró, que él no entregaría más dinero si no había la seguridad de que se van a manejar con honestidad.

No obstante que la distribución discrecional del presupuesto por parte del presidente ha sido duramente criticada, en razón de que no se ajusta a las fórmulas de distribución del presupuesto según la Ley de Coordinación Fiscal, muy pocos gobernadores se atrevieron a levantar la voz. Uno de los pocos gobernadores que criticó la reducción del presupuesto fue el gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro, quien la calificó como centralista y llamó “lambiscones” a los gobernadores por no fijar su postura.

Si bien el federalismo se concibe como mecanismos de contrapeso al gobierno federal, los gobernadores han permitido que el presidente de la República incida en la vida interna porque no son estados autosuficientes y autogobernables.

Conclusiones

Partimos el presente trabajo con la premisa de que el presidencialismo y el federalismo reúnen características que son propias de cada país y de acuerdo con épocas determinadas, por lo que deben analizarse desde una perspectiva evolucionista alejada de visiones estructurales y estáticas. No obstante, surge el cuestionamiento si existen paralelismos causales entre la relación presidencialismo-federalismo de los gobiernos priístas del siglo xx con el gobierno del presidente López Obrador.

El peculiar sistema presidencialista mexicano que caracterizó a México en siglo xx y que se pensaba que sería parte de la historia constitucional de México, ha resurgido con mayor vehemencia, trastocando de nueva cuenta la vida democrática del país.

Cuando se pensaba que México había transitado a la democracia y había dejado atrás las prácticas del viejo sistema presidencialista, nos encontramos con ciertas similitudes causales con el gobierno del presidente López Obrador

Primero: en el régimen de partido dominante en el siglo xx se justificó la existencia de un ejecutivo fuerte para hacer frente a los caudillismos emanados de la Revolución. Como bien se sabe, en los gobiernos priístas los caudillos revolucionarios fueron subsumidos por régimen oficialista, para formar la disciplina partidaria que lo caracterizó.

La alternancia en el poder acaecida a finales del siglo xx motivó cierta autonomía de los gobernadores ante el presidente de la República, rompiendo con la disciplina que caracterizó al régimen. Los gobernadores locales llegaron a contar con un poder prácticamente incontrolable debido a las debilidades de las instituciones locales, resurgiendo el caciquismo local de antaño, al grado que se les llegó a tildar como mini virreyes.

López Obrador ha procurado someter a los gobiernos subnacionales de muy diversas maneras, particularmente a través del control presupuestario, pero también al ser él quien designe directamente al candidato a la gubernatura, a los diputados locales y presidentes municipales.

Segundo: En los gobiernos priístas, el presidente de la República tomó las riendas del desarrollo nacional. Todas las políticas sociales dependían del presidente de la República, excluyendo a los gobiernos subnacionales de su operación, administración, ejecución y control.

El Partido Revolucionario Institucional se asumió como el heredero directo de los ideales sociales revolucionarios, que le permitió contar con la legitimación popular necesaria para gobernar el país por más de setenta años. En tanto que el presidente de la República en turno se le vio como el heredero tlatoani, que venía cada seis años a renovar las esperanzas de su pueblo subyugado por las fuerzas coloniales.

López Obrador llegó a la presidencia de la República con el eslogan de “primero los pobres”, a los cuales ha intentado ayudar con apoyos económicos directos. Los programas sociales asistencialistas le han permitido legitimar su gobierno frente a una muy fuerte base social, que lo han visto como el libertador de los abusadores de los neoliberales. Al igual que el antiguo régimen, no serían los gobernadores y presidentes municipales los primeros responsables de solucionar los problemas locales, sino el presidente de la República, por lo que adquiere una dimensión mesiánica, similar a los presidentes del pasado.

Para Roger Bartra (2021, p. 51), la atracción por el populismo en México nació no solo de la melancolía por un pasado glorioso que nunca existió, sino además por la frustración de un gran parte de la sociedad por la grisura de la política mexicana, de la democracia y el neoliberalismo, que sintieron que no habían cumplido con sus expectativas; una población que se sintió desplazada de la modernidad y globalización y que añoraba el regreso del Estado protector.

Tercero, el resurgimiento de los gobiernos de izquierda en las últimas décadas ha llevado, de nueva cuenta, a una lucha por las ideologías económicas. El descontento por el neoliberalismo ha llevado a la revivificación de una ideología que apuesta por el direccionismo del estado y una economía planificada. Al igual que se justificó la existencia de un presidente fuerte en el siglo pasado para contrarrestar la imposición de

ideologías tanto capitalistas como comunistas, hoy en día se justifica la existencia de un presidente fuerte para acabar con la política neoliberal.

Sin embargo, existe una discrepancia entre el presidencialismo del siglo xx y el neopresidencialismo del presidente López Obrador. La existencia de un ejecutivo fuerte durante gran parte del siglo xx se pretendió justificar en nombre de un proyecto nacional que había nacido del consenso constituyente de 1917. Por el contrario, la defensa de un ejecutivo fuerte en el gobierno de López Obrador parte de querer imponer un proyecto de nación que solo cuenta con el respaldo de una mayoría simple en el congreso, convertida después en una mayoría calificada por la fórmula de sobrerrepresentación y arreglos político en la cámara de senadores, con lo cual, en palabras de Bovero (2020), estamos en riesgo de caer en la tiranía de la mayoría o en un potencial ejercicio tiránico del poder de la mayoría; o sea, según Bovero “en una pleonocracia, que es una especie de autocracia” (pp. 42 y 43).

Referencias

- Bardhan, P. (2002). “Decentralization of governance and development”. *Journal of Economic Perspectives*, 16, 4: 185-205. <https://pubs.aea-web.org/doi/pdfplus/10.1257/089533002320951037>
- Ackerman, J. (2010). Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina. *Jorge Carpizo y Carol Arriaga, coords., Homenaje a Emilio Rabasa, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.*
- Bartra, R. (2021). *Regreso a la jaula: el fracaso de López Obrador*. Debate.
- Bovero, A. (2020). *Pleonocracia: crítica de la democracia mayoritaria*. México, Instituto Nacional Electoral.
- Burgoa, I. (1996). *Derecho constitucional mexicano*. Ciudad de México, Porrúa.
- Carpizo, J. (1973). “El federalismo mexicano”, *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, unam-fce .
- (2002). *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno.

- (1977). “El sistema presidencialista y el predominio del Poder Ejecutivo”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XXVII, Julio-diciembre, 1977, número 107-108.
- (2009). *La Constitución de 1917*, México, unam.
- Córdova, A. (1972). *La formación del poder político en México*.
- Cosío, V. D. (1974b). *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, México, Editorial Joaquín Mortiz.
- Covarrubias, J. J. (2004). *La autonomía municipal en México*, México, Porrúa.
- Dirmoser, D. (2005). Democracia sin demócratas. *Nueva Sociedad*, 197(1). 28-41.
- Dussel, E. (2022). *Revista Proceso*, 26 de noviembre. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2022/11/26/amlo-quiere-consolidar-un-liderazgo-mesianico-enrique-dussel-297636.html>
- Faya, J. (2014). *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*.
- Ferrer M. M. (2001). “Panorámica de los estudios sobre derecho constitucional en México durante el siglo xx, Anuario mexicano de historia del derecho, unam, T. III. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/13/cnt/cnt7.htm#N8>
- Fix-Zamudio, H. (1966). “Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano”, VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, México, unam.
- Gamas T. (2001) “Federalismo fiscal”, Economía y Constitución, *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV*, México, unam.
- Gaxiola, J. (1963). “La presidencia de la República”, *Revista de la facultad de derecho*, Tomo XIII, enero-marzo, núm. 46. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/25947/23330>
- González, Casanova, P. (1965). *La democracia en México*, México, Ediciones Era.

- González C. A. (1972). *México: cuatro ensayos de sociología política*. No. 338 G6.
- Gordillo, G. (2021). “La gobernabilidad realmente existe”, *4T claves para descifrar el rompecabezas*, Grijalbo, pp. 95-112.
- Hernández, R. (2004). El resurgimiento de los poderes locales. *Estudios Sociológicos*, 22(66). <http://www.jstor.org/stable/40420852>
- Heróles, J. R. (1979). *La reforma política y sus repercusiones en los estados*. Vol. 18. Instituto Nacional de Administración Pública. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10178>
- Herrera y Lasso, M. (1940). *Estudios políticos y constitucionales*, Escuela Libre de Derecho.
- Iturriaga, J. (1945). *El tirano en la América Latina*, México, *El Colegio de México*.
- Loeza, S. (2013). Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58(218). 53-72. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v58n218/v58n218a3.pdf>
- Loewenstein, K. (1949). “La ‘presidencia’ fuera de los estados Unidos (estudio comparativo de instituciones políticas).” *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, 2.5: 21-28.
- López Obrador, A. M. (2021). *El Universal* <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-federacion-no-entregara-mas-recursos-los-estados-si-es-para-robar/>
- López Villafañe, V. (2021). Fin de la época neoliberal en México y el proyecto transformador del nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador. <https://estudiosdeldesarrollo.mx/observatoriodel-desarrollo/wp-content/uploads/2021/12/OD28-2.pdf>
- Lujambio, A. (2000). El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana. México, Océano.
- Máiz, R. (2018). *Nacionalismo y federalismo: Una aproximación desde la teoría política*. Siglo xxi de España Editor es.
- Marcos, Patricio E.; Peschard, Jacqueline y Vázquez, Carmen (1975). “El presidencialismo mexicano como fábula política”, *Estudios políticos*, vol. I, núms, 3-4.

- Méndez de Hoyos, I. (2007). Transición y consolidación democrática en México ¿Es posible una regresión? *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 57(247). 63-79.
- Meyer, L. (2013). El espejismo democrático: de la euforia del cambio a la continuidad, océano.
- (2021). “La 4T y los cambios de régimen previo”, *4T claves para descifrar el rompecabezas*, Gr ijalbo, pp. 37-54.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Eure (Santiago)*. 31(93). 73-88.
<https://www.scielo.cl/pdf/eure/v31n93/art05.pdf>
- Moreno, S. M. (1973). *1968-1972, Crisis y perspectiva*, Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin.
- Moreno, S. M. (1970). *La crisis política de México*, México, Editorial extemporáneos.
- Neustadt, Richard E. (1993). *El poder presidencial y los presidentes modernos. Políticas de liderazgo de Roosevelt a Reagan*, Buenos Aires, Grupo editor Latinoamericano.
- Nolte, D. (1992). Gobiernos Locales y Participación Política en América Latina: Procesos de Descentralización y Cambios electorales. *Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 21-36. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0506-7286-1992-1-21.pdf>
- Ortega, R. (1988). *El nuevo federalismo. La descentralización*, México: Porrúa.
- Palma, E. (2022). El gobierno de López Obrador y la disputa por la configuración del campo político. *Revista Foro Cubano (RFC)*. 3(4).
- Paz, O. (1970). *Posdata*, México, siglo xxi.
- Rabasa, E. (1990). *La dictadura perfecta*, México, Porrúa.
- Rodríguez-Pose, Andrés, and Roberto Ez curra (2010). “Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis.” *Journal of Economic Geography* 10.5: 619-644. <https://cep.lse.ac.uk/pubs/download/sercdp0025.pdf>

- Salceda, A. (1952). “La elección del presidente de la República”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 6.
- Sayeg Helú, J. (1978). *Introducción a la historia constitucional de México*, México, unam.
- Serra Rojas, A. (1962). “La función constitucional del presidente de la República”, *El pensamiento jurídico de México en el Derecho administrativo*, Librería Manuel Porrúa, S. A., México.
- Tena Ramírez, F. (2001). *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa.
- (1946). “La crisis de la división de poderes”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t, IX, núm. 35-36, julio-diciembre, pp. 135-154.
- Scott, E. R. (1959). *Mexican government in transition*.
- Venegas Trejo, F. “Daniel Cosío, Daniel, *El sistema político mexicano. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1972. 116 pp*”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Número 97-98, 1975, pp. 424-427. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-de-recho-mx/article/view/26964/24314>
- Vernon, R. (1966). *El dilema del desarrollo económico de México*, Editorial Diana.

Aprobación presidencial y resultados electorales del candidato correligionario del ejecutivo federal en las entidades federativas en México (2001-2023)

ORESTES ENRIQUE DÍAZ RODRÍGUEZ
JOSÉ MARÍA REYES HUERTA

Introducción

Diversas investigaciones han corroborado que la aprobación del ejecutivo de turno tiende a anticipar de manera razonablemente consistente la continuidad o alternancia en el poder en las elecciones presidenciales en Estados Unidos y en las democracias de América Latina (Sigelman, 1979; Brody y Sigelman, 1983; Lewis Beck y Rice, 1982 y 1984; Echeagaray, 1996; Díaz, 2019 y 2021).

Sin embargo, en México la influencia de la popularidad presidencial en los comicios estatales pese a ser un tema, en general, poco estudiado mediáticamente es ampliamente utilizado. Durante el último sexenio medios y referentes académicos han defendido la existencia de un vínculo entre la aprobación del mandatario de turno y los éxitos de los candidatos correligionarios del ejecutivo federal en las elecciones estatales de las entidades federativas. Se trata de la interpretación dominante a la hora de explicar el arrollador paso de Morena, el partido de gobierno a nivel federal, en las elecciones estatales.

Entre 2015 y 2017 Morena contendió en varios comicios estatales sin que sus candidatos pudieran alzarse con el triunfo. A partir de las elecciones federales y estatales de 2018 el panorama cambiaría radicalmente. En dichos comicios la coalición “Juntos Hacemos Historia” integrada por Morena, el Partido del Trabajo (pt) y el Partido Encuentro Social (pes) triunfó de forma arrolladora en los comicios presidenciales a través

de su candidato Andrés Manuel López Obrador sumando además las gubernaturas de los estados de Tabasco, Veracruz, Morelos, Chiapas y la jefatura de gobierno de Ciudad de México (Esteinou, 2019). En 2021 un total de quince estados celebraron elecciones a gobernador. En once de esas entidades federativas Morena y sus aliados obtuvieron el triunfo. En 2022 seis estados tuvieron comicios a gobernador y Morena emergió ganador en cuatro. Por último, durante 2023 se celebraron elecciones a gobernador en Coahuila y el estado de México imponiéndose Morena en este último. En un lapso de apenas cinco años Morena pasó a controlar el poder ejecutivo en veintidós entidades federativas¹ (Navarrete, 2022). Incluso protagonizó la alternancia política en estados donde la hegemonía del partido revolucionario institucional (pri) se extendió por noventa años.

El incremento acelerado de los estados bajo control de Morena coincide con que a lo largo del mandato la popularidad del presidente Andrés Manuel López Obrador se ha mantenido establemente positiva promediando cerca del 60% de aprobación. ¿El éxito electoral de Morena en los estados se explica en buena parte por la alta aprobación del presidente López Obrador? En los sexenios posteriores al inicio de la alternancia política en México, ¿también se reporta un vínculo consistente entre la aprobación de los mandatarios de turno y los resultados alcanzados por los candidatos correligionarios del ejecutivo federal en los estados? Si no fuera así, ¿por qué razón en esas administraciones el nexo fue débil mientras en el mandato actual resulta relativamente sólido?

¹ El 2 de junio de 2019 se celebraron elecciones extraordinarias a gobernador en Puebla como consecuencia del fallecimiento el 24 de diciembre de 2018 en un accidente aéreo de la gobernadora Martha Érika Alonso. Luis Miguel Barbosa Huerta de la coalición Junto Haremos Historia conformada por Morena, Partido Verde Ecologista de México y Partido del Trabajo resultó electo gobernador. A su vez, Barbosa falleció el 13 de diciembre de 2022 siendo electo gobernador sustituto Sergio Salomón Céspedes (Morena).

La hipótesis de la investigación es que contrario a la creencia cada vez más generalizada la aprobación del presidente de turno en México no constituye un predictor consistente del éxito o la derrota de los candidatos correligionarios del ejecutivo federal en las entidades federativas. El énfasis en la existencia de un nexo sólido entre la aprobación del presidente López Obrador y el éxito de los candidatos de Morena a la gubernatura manifiesta un problema de relaciones espurias u omisión de variables clave que pueden explicar mucho mejor los resultados de ese partido en los estados.

El procedimiento seguido durante la comprobación empírica fue el siguiente: (1) definimos operacionalmente las variables aprobación presidencial positiva y negativa; (2) exponemos la evolución de la aprobación de cada uno de los ejecutivos mexicanos con posterioridad a la alternancia política del año 2000; (3) clasificamos el tipo de aprobación con que contaban cuando durante su sexenio se celebraron los comicios a gubernatura en los estados; (4) contrastamos la consistencia entre el tipo de aprobación del presidente de turno y el resultado electoral del candidato correligionario del ejecutivo federal en los estados; (5) comparamos la tasa de asociación entre ambas variables arrojada en cada sexenio; (6) exponemos los argumentos que explican mejor las diferencias controversiales arrojadas entre las tasas de asociación sexenales y la general.

La comprobación empírica arrojó que durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006), quien a lo largo de su mandato contó con una aprobación positiva, en las treinta y una elecciones estatales consideradas solo en un total de nueve se impuso el candidato panista correligionario del ejecutivo federal representando apenas un 29,03% de consistencia.

En el caso del mandato del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), de un total de veintinueve elecciones consideradas en apenas seis casos se impusieron los candidatos a la gubernatura correligionarios del ejecutivo federal para un 20,68% de consistencia. Al igual que Fox, Calderón gozó de una aprobación positiva estable a lo largo del sexenio.

De forma que durante las elecciones celebradas bajo las administraciones del pan (2000-2012) la aprobación presidencial se asoció débilmente con los resultados electorales de los candidatos panistas en los estados. A pesar de la alta popularidad de ambos presidentes, el pan apenas logró imponerse, en 15 de las 60 elecciones estatales consideradas (25%).

En cambio, el mandato de Enrique Peña Nieto (2012-2018) resultó el primero en que se reveló cierta tendencia de la aprobación del presidente a asociarse con los resultados electorales de los candidatos correligionarios del ejecutivo federal en los estados. A diferencia de sus predecesores la aprobación de Peña Nieto apenas fue positiva en sus primeros dos años de mandato. Posteriormente cayó a niveles negativos durante los últimos cuatro años del sexenio coincidiendo con la derrota de la mayoría de los candidatos priistas a la gubernatura en los estados. De un total de veintisiete elecciones consideradas en dieciocho de ellas los candidatos a la gubernatura priistas emergieron derrotados para un razonable 66,66 % de consistencia.

Finalmente, en la actual administración de aml o, entre 2021 y 2023 Morena ganó diecisiete elecciones de las veintitrés consideradas, para una consistencia de 69,56%. Dicho registro es superior en prácticamente tres puntos porcentuales al verificado en el sexenio de Peña Nieto.

En los últimos años las casas encuestadoras no se contentaron con registrar la aprobación del presidente a nivel federal, sino que midieron también el nivel de aceptación del ejecutivo federal en cada estado en particular. En correspondencia con esa nueva medición, comprobamos también si la aprobación de López Obrador en cada estado en particular se asoció en mayor o menor medida con el resultado electoral de los candidatos de Morena a la gubernatura de los estados.

Reportamos que la diferencia entre los resultados arrojados por ambas mediciones resultó importante. La variable “aprobación presidencial en el estado” alcanzó una consistencia mayor que la variable “aprobación presidencial nacional”. De veintidós comicios estatales considerados, en dieciséis la asociación resultó consistente para un 72,72%. El resultado parece sugerir que la variable “aprobación presidencial en el estado”

tiende a ser más preciso el ejercicio de controlar el grado de asociación puntual entre las variables clave del estudio.

En general, reportamos dos hallazgos. Por una parte, de ciento diez elecciones a gubernatura consideradas entre 2000 y 2023 solo en cuarenta y nueve casos se produjo una asociación entre la aprobación del mandatario con los resultados electorales de sus correligionarios en los estados. Ello manifiesta una consistencia poco significativa (44,54%). Las variables se encuentran débilmente correlacionadas. En general, la aprobación del presidente de turno en México ha constituido un predictor escasamente fiable del éxito o la derrota del candidato correligionario del ejecutivo federal en las entidades federativas.

Por otra parte, imposible pasar por alto que en los dos últimos sexenios se incrementó de manera llamativa la tendencia de la aprobación del presidente a asociarse con el resultado electoral de sus correligionarios en los estados. En su conjunto, en los mandatos de Peña Nieto y aml o de cuarenta y nueve elecciones consideradas en treinta y cuatro reportamos una asociación consistente (69,38%). Una consistencia cualitativamente superior que la arrojada por los dos mandatos presidenciales anteriores (25%). El registro si bien resulta insuficiente para asegurar que en México la aprobación del presidente de turno tienda a asociarse positivamente con el resultado electoral de los candidatos correligionarios del ejecutivo federal en los estados, en cambio, reclama la identificación de los factores explicativos que pudieron originar esa notable variación empírica. Ese ejercicio tiene lugar en el último apartado de la investigación mientras en las conclusiones discutimos sus implicaciones.

Aprobación presidencial y voto por el oficialismo

La aprobación del gobernante es la medida más antigua de popularidad presidencial (Berlemann y Enkelmann, 2014). Refleja la opinión individual o agregada, sobre el desempeño de un mandatario en general, sin centrarse en un tema o asunto electoral (Mueller, 1973). Resume en un juicio sumario simple lo que la mayoría piensa sobre el desempeño del gobierno (Beltrán, 2015). Sus componentes decisivos son el desempeño,

la personalidad y el partidismo (Romero, 2009). La decisión de votar se adopta según la política que el gobierno haya seguido durante el mandato. Se trata de una reacción del votante a la actuación efectiva del gobierno (Downs, 1973). La aprobación presidencial funciona como un proxy sobre las posibilidades futuras del candidato presidencial oficialista (Romero, 2009). Los electores pueden tomar en cuenta la actuación del gobierno más que las posiciones ideológicas de los partidos (Ferejohn, 1986; Fiorina, 1981). Los votantes también pueden ser motivados a votar por razones no programáticas y no ideológicas como el desempeño del gobierno de turno (Mainwaring y Torcal, 2005). Gobiernos que mejoran el bienestar de los electores deben recibir como premio su respaldo, mientras gobiernos que no lo consiguen deben ser castigados en las urnas (Díaz y Santibáñez, 2020).

La popularidad del mandatario de turno norteamericano predice sus posibilidades de reelección e incluso del eventual triunfo del candidato presidencial nominado por el oficialismo cuando la responsabilidad no recae en el propio titular del ejecutivo (Sigelman, 1979; Brody y Sigelman, 1983; Lewis Beck y Rice, 1982 y 1984).

Por su parte, la evaluación de la labor de los mandatarios latinoamericanos constituye el mejor predictor de las posibilidades del candidato gubernamental de imponerse en la contienda electoral (Echegaray, 1996). Cuando la selección de los líderes tiene lugar a través de elecciones libres y transparentes, la evaluación del mandatario de turno latinoamericano anticipa de manera consistente la alternancia o continuidad en el poder del partido en el gobierno. Dichos patrones de comportamiento no se ven afectados por el multipartidismo, la doble vuelta electoral y la formación de coaliciones electorales (Díaz, 2021).

La evaluación positiva del gobernador de turno predice sus posibilidades de reelección para el caso de los gobernadores estadounidenses (Kenney y Rice, 1983; King, 2001). Algunos factores nacionales también influyen en las elecciones a gobernador en los estados de la unión americana, entre ellos, la aprobación del presidente de turno y el crecimiento económico (Carsey y Wright, 1987). Donde los correligionarios del presi-

dente buscan la reelección, ambos autores encontraron que, por cada punto porcentual de popularidad presidencial, un correligionario del presidente que buscase *mantener* la gubernatura sumaba 3% más de probabilidades de ganar la elección.

En Estados Unidos la popularidad presidencial afecta las elecciones intermedias en todos los niveles y para todos los cargos, desde alcaldes, legisladores estatales, federales y gobernadores (Piereson, 1975). En el país nortño se ha observado una tendencia a la “nacionalización” de las elecciones estatales al estudiar la brecha entre la votación a nivel federal de un candidato presidencial o presidente, y la votación en los estados de los correligionarios del candidato o presidente (Bailet, 2021).

Referente al caso específico mexicano Díaz, Santibáñez y Hernández (2023) encontraron que entre 1998 y 2021 mientras la evaluación positiva del gobernador de turno constituyó una garantía débil de la continuidad en el poder del partido o coalición en el gobierno en las entidades federativas, en cambio, la aprobación negativa del ejecutivo estatal ha tendido a asociarse contundentemente con la alternancia política.

Los estudios sobre factores nacionales que influyen en las elecciones estatales en México son insuficientes, sin menoscabo de que en el último sexenio se ha observado una relativamente fuerte tendencia a que la popularidad del ejecutivo federal de turno se asocie positivamente con el resultado electoral de los candidatos correligionarios del ejecutivo federal en las entidades federativas.

El poder de los gobernadores

Los gobernadores importan en la política nacional debido a que cuentan con influencia en el voto legislativo (Aníbal y Poblete, 2010; Tchintian, 2017). Los gobernadores mexicanos han tenido grandes capacidades de acción, antes y después de la transición (Barrera, 1997). Después de 2000, empiezan a organizarse frente al Ejecutivo federal y constituyen una asociación de defensa de sus intereses, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Modoux, 2006). Los gobernadores juegan un papel importante en el rendimiento electoral del partido gobernante e influyen en los resul-

tados electorales. A nivel local, los gobernadores ejercen un tipo de “autoritarismo subnacional”, dominando al resto de poderes e instituciones públicas locales, en especial a los medios de comunicación. La democracia se ha instalado en el nivel federal, sin que eso suceda exitosamente en el plano subnacional, pues los mandatarios estatales, en general, carecen de los debidos contrapesos en el nivel local (Espino, 2016). Las elecciones de gobernador tienen un efecto de arrastre sobre las de diputados federales cuando éstas se llevan a cabo al mismo tiempo (Valdés, 2009).

Definiciones operacionales y criterios de recolección de datos

Operacionalmente, consideramos negativa la aprobación del ejecutivo federal siempre que en los meses previos al comienzo de la campaña electoral en cada uno de los estados con elecciones a gubernatura el número de ciudadanos que tuvo una percepción desaprobatoria de su desempeño fue superior al número de los que aprobaron su gestión. En cambio, la aprobación del presidente es positiva siempre que en los meses previos al inicio de la campaña electoral el número de ciudadanos que aprobaron su gestión fue superior al número de los que la desaprobaron (Díaz, 2022 y 2023). La lectura de la medición de la aprobación del presidente de turno la tomamos de una fecha anterior al inicio de las campañas en cada estado en correspondencia con la metodología de Lewis Beck y Rice (1982) quienes recomiendan tomar la lectura de la aprobación en un período de relativa calma política, que es aquel cuando ya fueron designados los candidatos de todos los partidos, pero aún no han comenzado las campañas electorales.

La fuente de los registros de la popularidad de los presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, fue la casa encuestadora Parametría. En tanto, la fuente de los registros de popularidad durante los mandatos de Vicente Fox y Andrés Manuel López Obrador fue Mitofsky. No pudimos emplear la misma fuente para todos los mandatos debido a que ninguna de las dos aporta de manera completa los datos que se requirieron. No obstante, ambas encuestadoras se han mantenido activas durante más de cuatro sexenios haciendo públicos regularmente las metodologías

que emplean. Esas características permite definir las como encuestadoras razonablemente institucionalizadas². El fraseo de las encuestas no es homogéneo³. Diferentes investigadores han comprobado que aún las más triviales diferencias en los fraseos tienen un efecto sobre la plena confiabilidad de las respuestas y en la ampliación del margen de error de la medición (Schuman y Presser, 1981).

Los resultados de las elecciones estatales celebradas en el año 2000 no fueron tomadas en cuenta. En primer lugar, porque esos resultados se corresponderían con la aprobación del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). En segundo lugar, hasta el año 2000 el sistema político mexicano se caracterizó por ser hegemónico y autoritario. En esas circunstancias, los datos sobre la popularidad de los mandatarios oficialistas no pueden considerarse razonablemente fiables. En esas condiciones es necesaria una distinción crucial entre *opinión en y del público* (Sartori, 1992).

Para que una elección estatal conformara la muestra de la investigación la misma debió haberse desarrollado en un período electoral ordinario sin que dicha elección ordinaria hubiese sido anulada por la autoridad electoral. La razón del requisito fue crear una muestra razonablemente homogénea.

² Un resultado aproximado al arrojado por esta investigación debe ser obtenido empleando datos de otras encuestadoras siempre que se cumplan dos requisitos: (1) la fuente primaria deben ser encuestadoras debidamente institucionalizadas y (2) la muestra debe conformarse con la mayor cantidad de casos posibles. Consideramos institucionalizada a una casa encuestadora que cuando menos ha estado operando en el mercado por más de tres sexenios y regularmente hace pública la metodología seguida en el ejercicio.

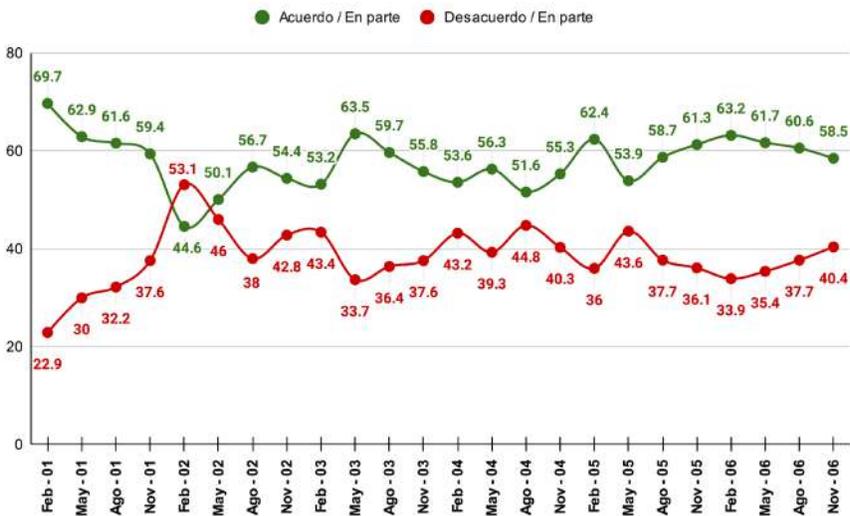
³ A su vez, reportamos que, para el caso puntual de la popularidad de los gobernadores durante el mandato de aml o, cuyos registros también fue necesario procesar en el apartado de comprobación general de la hipótesis, empleamos como fuente primaria de los datos a otra encuestadora debidamente institucionalizada como la dirigida por el Dr. Alejandro Moreno en El F inanciero.

Comprobación de la hipótesis en el mandato de Vicente Fox

El mandato del Vicente Fox se caracterizó por no acometer cambios fundamentales algo que fue señalado por simpatizantes y opositores. Sus principales logros fueron reducir la inflación, conservar el orden macroeconómico y situar las reservas internacionales en un nivel histórico (Derwich, 2009).

El presidente Vicente Fox mantuvo a lo largo de su administración una aprobación positiva. Inició con 69,7% de aprobación y culminó con 58,5%. El promedio sexenal fue de 57,9%. Solo durante el mes de febrero de 2002 su desaprobación (53,1%) fue superior a la aprobación (44,6%). Sin embargo, no se produjo un proceso de transferencia de la popularidad presidencial en caudal de votos para los candidatos del pan en los estados. Solo en nueve de treinta y una elecciones a gubernatura consideradas los candidatos correligionarios del presidente se impusieron para una consistencia endeble de apenas 29,03%.

Figura 1
Evolución de la aprobación presidencial de Vicente Fox (2000-2006)



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Mitofsky (2006)

Tabla 1

Contraste entre la aprobación del mandatario de turno Vicente Fox y los resultados alcanzados en las elecciones a la gubernatura por los candidatos correligionarios del presidente

Fecha de la elección	Presidente (Partido)	Estado y distrito Federal	Gobernador o jefe de gobierno <i>incumbent</i> (Partido)	Candidato correligionario	Aprobación y desapro-	Resultado electoral del	candidato correligionario	Tipo de asociación
27/May./2001	Vicente Fox (pan)	Yucatán	Victor Cervera (pri)	Patricio Patrón Laviada	69.7 / 22.9	Victoria	Victoria	Consistente
24/jul./2001	Vicente Fox (pan)	Baja California	Alejandro González (pan)	Eugenio Elorduy Walthier	62.9 / 30	Victoria	Victoria	Consistente
11/Nov./2001	Vicente Fox (pan)	Michoacán	Manuel Tinoco (pri)	Salvador López Orduña	61.6 / 32.2	Derrota	Derrota	Inconsistente
06/jul./2003	Vicente Fox (pan)	Campeche	José Antonio González (pri)	Juan Carlos Del Río	63.5 / 33.7	Derrota	Derrota	Inconsistente
06/jul./2003	Vicente Fox (pan)	Nuevo León	Fernando Elizondo (pan)	Mauricio Fernández Garza	63.5 / 33.7	Derrota	Derrota	Inconsistente
06/jul./2003	Vicente Fox (pan)	Querétaro	Ignacio Loyola (pan)	Francisco Garrido Patrón	63.5 / 33.7	Victoria	Victoria	Consistente
06/jul./2003	Vicente Fox (pan)	San Luis Potosí	Fernando Silva (pri)	Marcelo De los Santos Fraga	63.5 / 33.7	Victoria	Victoria	Consistente
06/jul./2003	Vicente Fox (pan)	Sonora	Armando López (pri)	Ramón Corral Avila	63.5 / 33.7	Derrota	Derrota	Inconsistente
04/jul./2004	Vicente Fox (pan)	Chihuahua	Patricio Martínez (pri)	Javier Corral Jurado	56.3 / 39.3	Derrota	Derrota	Inconsistente
04/jul./2004	Vicente Fox (pan)	Durango	Ángel Guerrero (pri)	Andrés Galván Rivas	56.3 / 39.3	Derrota	Derrota	Inconsistente
04/jul./2004	Vicente Fox (pan)	Zacatecas	Ricardo Monreal (prd)	Francisco López García	56.3 / 39.3	Derrota	Derrota	Inconsistente
01/Ago./2004	Vicente Fox (pan)	Aguascalientes	Felipe González (pan)	Luis Armando Reynoso	56.3 / 39.3	Victoria	Victoria	Consistente
01/Ago./2004	Vicente Fox (pan)	Oaxaca	Ulises Ruiz (pri)	Gabino Cué	56.3 / 39.3	Derrota	Derrota	Inconsistente
05/Sep./2004	Vicente Fox (pan)	Veracruz	Miguel Alemán (pri)	Gerardo Buganza	51.6 / 44.8	Derrota	Derrota	Inconsistente
14/Nov./2004	Vicente Fox (pan)	Puebla	Melquiades Morales (pri)	Francisco Fraile García	51.6 / 44.8	Derrota	Derrota	Inconsistente
14/Nov./2004	Vicente Fox (pan)	Sinaloa	Juan Millán (pri)	Heriberto Félix Guerra	51.6 / 44.8	Derrota	Derrota	Inconsistente

Fecha de la elección	Presidente (Partido)	Estado y distrito federal	Gobernador o jefe de gobierno <i>Incumbent</i> (Partido)	Candidato correligionario del presidente	Aprobación y desarrollo presidencial	Resultado electoral del candidato correligionario	Tipo de asociación
14/Nov/2004	Vicente Fox (pan)	Tamaulipas	Tomás Yarrington (pri)	Gustavo Cárdenas	51.6 / 44.8	Derrota	Inconsistente
14/Nov/2004	Vicente Fox (pan)	Tlaxcala	Alfonso Sánchez(prd)	Héctor Ortiz	51.6 / 44.8	Victoria	Consistente
06/Feb./ 2005	Vicente Fox (pan)	Baja California Sur	Leonel Cota (prd)	Luis Coppola Joffroy	55.3 / 40.3	Derrota	Inconsistente
06/Feb./ 2005	Vicente Fox (pan)	Quintana Roo	Joaquín Hendricks (pri)	Addy Joaquín Coldwell	55.3 / 40.3	Derrota	Inconsistente
20/Feb./ 2005	Vicente Fox (pan)	Guerrero	René Juárez (pri)	Porfiria Zandoval Arroyo	55.3 / 40.3	Derrota	Inconsistente
20/Feb./ 2005	Vicente Fox (pan)	Hidalgo	Manuel Núñez (pri)	José Antonio Haghenbeck Cámara	55.3 / 40.3	Derrota	Inconsistente
03/jul./ 2005	Vicente Fox (pan)	Estado de México	Arturo Montiel (pri)	Rubén Mendoza Ayala	53.9 / 43.6	Derrota	Inconsistente
03/jul./ 2005	Vicente Fox (pan)	Nayarit	Antonio Echevarría (pan)	Manuel Pérez Cárdenas	53.9 / 43.6	Derrota	Inconsistente
25/Sep./ 2005	Vicente Fox (pan)	Coahuila	Enrique Martínez (pri)	Jorge Zermeno Infante	58.7 / 37.7	Derrota	Inconsistente
02/jul./ 2006	Vicente Fox (pan)	D.F.	Alejandro Encinas (prd)	Demetrio Sodi de la Tijera	61.7 / 35.4	Derrota	Inconsistente
02/jul./ 2006	Vicente Fox (pan)	Guanajuato	Juan Carlos Romero (pan)	Juan Manuel Oliva Ramírez	61.7 / 35.4	Victoria	Consistente
02/jul./ 2006	Vicente Fox (pan)	Jalisco	Gerardo Solís (pri)	Emilio González Márquez	61.7 / 35.4	Victoria	Consistente
02/jul./ 2006	Vicente Fox (pan)	Moreros	Sergio Estrada (pan)	Marco Adame Castillo	61.7 / 35.4	Victoria	Consistente
20/Ago./ 2006	Vicente Fox (pan)	Chiapas	Pablo Salazar (prd)	Francisco Rojas Toledo	61.7 / 35.4	Derrota	Inconsistente
15/Oct./ 2006	Vicente Fox (pan)	Tabasco	Manuel Andrade (pri)	Francisco Cáceres de la Fuente	61.7 / 35.4	Derrota	Inconsistente

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de Mitofsky (2006).

Tabla 2
Resumen del mandato de Vicente Fox

Elecciones Contrastadas	Casos Consistentes	Casos no consistentes	Tasa de asociación
31	9	22	29,03%

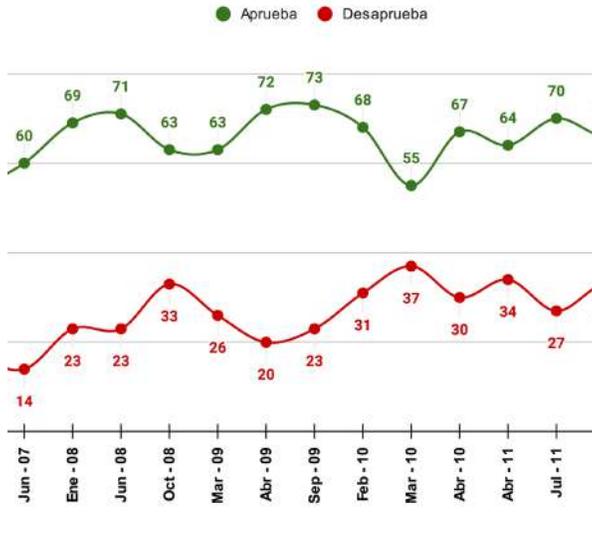
Fuente: Elaboración propia.

Comprobación de la hipótesis en el mandato de Felipe Calderón
A comienzos de su administración el presidente Felipe Calderón eligió como eje de su gobierno sería el enfrentamiento frontal contra el narcotráfico (Chabat, 2010; Olmeda y Armesto, 2013). Fue un giro abrupto respecto a su programa de campaña electoral donde la creación de empleos sería el centro de la gestión. La decisión de combatir frontalmente al narcotráfico produjo un incremento sustancial de la violencia en el país, creció el número de muertes letales, secuestros y extorsiones y se incrementó la percepción de inseguridad ciudadana. El propio ejército se vio involucrado en ejecuciones extrajudiciales y otras violaciones de los derechos humanos. La propaganda gubernamental presumió de haber desactivado a un número importante de jefes criminales, mientras las evaluaciones académicas y periodísticas coincidieron en que el descabezamiento de los cárteles provocó la fragmentación de los mismos en diferentes células mucho más violentas y sanguinarias, incrementando la inseguridad a lo largo y ancho del país (Aguilar y Castañeda, 2009; Morales, 2011). Las encuestas nacionales registraron que la mayoría de los ciudadanos consideraron que el gobierno del presidente Calderón perdió la guerra contra el narco (Trejo, 2012).

A pesar de ello los registros de las principales encuestadoras nacionales mostraron también que la popularidad del presidente Felipe Calderón, se mantuvo relativamente alta (superior al 60% de aprobación), durante todo el sexenio. El nivel más bajo de aprobación registrado por el mandatario fue de 47% a inicios de su mandato, resultado asociado con el conflicto postelectoral de 2006. Posteriormente, la popularidad del mandatario se mantuvo como tendencia alta, llegando a alcanzar

picos superiores al 70% de aprobación, en tanto, el promedio durante sus seis años de gobierno fue superior al 60%. No obstante, no se produjo un proceso de transferencia de la popularidad presidencial en caudal de votos para los candidatos panistas en las entidades federativas. Apenas en seis elecciones a gubernatura de las veintinueve consideradas los candidatos correligionarios del presidente emergieron triunfadores para una consistencia de apenas 20,68%, incluso menor a la arrojada durante el gobierno de Fox (29,03%).

Figura 2
Evolución de la aprobación presidencial de Felipe Calderón (2006-2012)



Fuente: Elaboración propia con base a encuestas de Parametría (2016)

Tabla 2

Contraste entre la aprobación del mandatario Felipe Calderón y los resultados alcanzados en las elecciones a la gubernatura por los candidatos correligionarios del presidente

Fecha de la elección	Presidente (Partido)	Estado y distrito federal	Gobernador o jefe de gobierno incumbent (Partido)	Candidato correligionario del presidente	Aprobación y desaparición presidencial	Resultado electoral del candidato correligionario	Tipo de asociación
05/Ag./2007	Felipe Calderón (pan)	Baja California	Eugenio Elorduy (pan)	José Guadalupe Osuna Millán	60% / 14%	Victoria	Consistente
05/Jul./2009	Felipe Calderón (pan)	Campeche	Carlos Hurtado (pri)	Mario Ávila Lizárraga	75% / 24%	Derrota	Inconsistente
05/Jul./2009	Felipe Calderón (pan)	Colima	Silverio Cavazos (pri)	Marth Sosa Govea	75% / 24%	Derrota	Inconsistente
05/Jul./2009	Felipe Calderón (pan)	Nuevo León	Natividad González (pri)	Fernando Elizondo Barragán	75% / 24%	Derrota	Inconsistente
05/Jul./2009	Felipe Calderón (pan)	Querétaro	Francisco Garrido (pan)	Manuel González Valle	75% / 24%	Derrota	Inconsistente
05/Jul./2009	Felipe Calderón (pan)	San Luis Potosí	Marcelo de los Santos (pan)	Alejandro Zapata Perogordo	75% / 24%	Derrota	Inconsistente
05/Jul./2009	Felipe Calderón (pan)	Sonora	Eduardo Bours (pri)	Guillermo Padrés Elías	75% / 24%	Victoria	Consistente
4/Jul./2010	Felipe Calderón (pan)	Aguascalaguascal	Armando Reynoso (pan)	Martín Orozco Sandoval	75% / 24%	Derrota	Inconsistente
4/Jul./2010	Felipe Calderón (pan)	Chihuahua	José Reyes Baeza (pri)	Carlos Borruel Baquera	75% / 24%	Derrota	Inconsistente
4/Jul./2010	Felipe Calderón (pan)	Durango	Ismael Hernández (pri)	José Rosas Aispuro	75% / 24%	Derrota	Inconsistente
4/Jul./2010	Felipe Calderón (pan)	Hidalgo	Osorio Chong (pri)	Xóchitl Galvez Ruiz	75% / 24%	Derrota	Inconsistente
4/Jul./2010	Felipe Calderón (pan)	Oaxaca	Ulises Ruiz (pri)	Gabino CuéMo nteagudo (Convergencia)	75% / 24%	Victoria	*Consistente
4/Jul./2010	Felipe Calderón(pan)	Puebla	Mario Marín (pri)	Rafael Moreno Valle	75% / 24%	Victoria	Consistente
4/Jul./2010	Felipe Calderón (pan)	Q. Roo	Félix González (pri)	Alicia Ricalde Magaña	75% / 24%	Derrota	Inconsistente
4/Jul./2010	Felipe Calderón (pan)	Sinaloa	Jesús Aguilar (pri)	Mario López Valdez	75% / 24%	Victoria	Consistente
4/Jul./2010	Felipe Calderón (pan)	Tamaulipas	Eugenio Flores (pri)	José Julián Sacramento Garza	75% / 24%	Derrota	Inconsistente
4/Jul./2010	Felipe Calderón (pan)	Tlaxcala	Héctor Ortiz (pan)	Adriana Dávila Fernández	75% / 24%	Derrota	Inconsistente

Fecha de la elección	Partido	Estado y distrito federal	Gobernador o jefe de gobierno <i>in-cumbent</i> (Partido)	Candidato del corrilgionario del presidente	Aprobación y desaprobadón presidencial	Resultado electoral del candidato	Tipo de asociación
4/jul/2010	Felipe Calderón (pan)	Veracruz	Fidel Herrera (pri)	Miguel Ángel Yunes Linares	75% / 24%	Derrota	Inconsistente
4/jul/2010	Felipe Calderón (pan)	Zacatecas	Amalia García (prd)	Cuahtémoc Calderón Galván	75% / 24%	Derrota	Inconsistente
3/jul/2011	Felipe Calderón(pan)	Coahuila	Jorge Torres (pri)	Guillermo Anaya Llamas	68% / 30%	Derrota	Inconsistente
3/jul/2011	Felipe Calderón(pan)	Edomex	Peña Nieto (pri)	Luis Felipe Bravo Mena	68% / 30%	Derrota	Inconsistente
3/jul/2011	Felipe Calderón (pan)	Nayarit	Ney González (pri)	Martha Elena García Gómez	68% / 30%	Derrota	Inconsistente
1/jul/2012	Felipe Calderón (pan)	Chiapas	Juan Sabines (prd)	Emmanuel Nivón González	71% / 28%	Derrota	Inconsistente
1/jul/2012	Felipe Calderón(pan)	Distrito Federal	Marcelo Ebrard (prd)	Isabel Miranda de Wallace	71% / 28%	Derrota	Inconsistente
1/jul/2012	Felipe Calderón(pan)	Guanajuato	Héctor López (pan)	Miguel Márquez Márquez	71% / 28%	Victoria	Consistente
1/jul/2012	Felipe Calderón(pan)	Jalisco	Emilio González (pan)	Fernando Antonio Guzmán	71% / 28%	Derrota	Inconsistente
1/jul/2012	Felipe Calderón(pan)	Morolos	Marco Adamé (pan)	Adrián Rivera Pérez	71% / 28%	Derrota	Inconsistente
1/jul/2012	Felipe Calderón(pan)	Tabasco	Andrés Granier (pri)	Gerardo Priego Tapia	71% / 28%	Derrota	Inconsistente
1/jul/2012	Felipe Calderón(pan)	Yucatán	Ivonne Ortega (pri)	Joaquín Díaz Mena	71% / 28%	Derrota	Inconsistente

Fuente: Elaboración propia con base a encuestas de Parametría (2016).

Tabla 4
Resumen del mandato de Felipe Calderón

Elecciones Consideradas	Casos Consistentes	Casos no consistentes	Tasa de asociación
29 ⁴	6	23	20,68%

Fuente: Elaboración propia

Comprobación de la hipótesis en el mandato de Enrique Peña Nieto

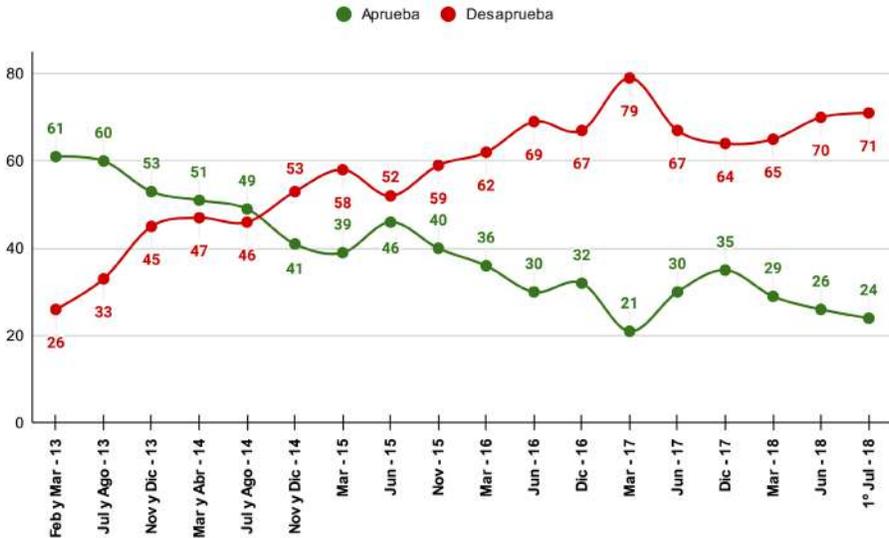
La percepción del desempeño del presidente Enrique Peña Nieto fue notoriamente desaprobatoria. Si bien, en los albores de la administración y hasta el último trimestre de 2014, los niveles de aprobación del presidente resultaron superiores a los de desaprobación, la dinámica se invierte a partir del último trimestre de 2014. Así, por ejemplo, en febrero de 2018, la aprobación del expresidente priista registra 26 %, mientras la desaprobación es de 70 %. Algunos de los eventos que guardan relación con esa caída son la desaparición forzada de normalistas en Ayotzinapa, el reportaje sobre la Casa Blanca, el incremento importante en el precio de la gasolina y la invitación a México al entonces candidato presidencial Donald Trump. Solo la elección estatal celebrada en Baja California en 2013 coincidió con una evaluación positiva del presidente Enrique Peña Nieto y el candidato priista a la gubernatura resultó derrotado. En el resto de las elecciones estatales celebradas durante su mandato su aprobación fue negativa situación que coincide con la derrota de la mayoría de los candidatos priistas en las elecciones a gobernador en las entidades federativas. Fue el primer mandato en reflejar una asociación positiva entre la evaluación

⁴ Las elecciones de 2007 en Yucatán no se consideraron debido a que el gobernador electo no estuvo en funciones en el último año del mandato constitucional. Las elecciones de 2007 en Michoacán no se consideraron al ser competidas para un término de 4 años; las elecciones de 2011 en Guerrero se desestimaron por el término del gobernador electo, que fue de 4 años y 6 meses.

ciudadana del mandatario federal de turno, en este caso desaprobatoria, y los resultados de sus correligionarios en los estados.

Los resultados arrojados fueron que de veintisiete elecciones consideradas en dieciocho se produjo asociación entre la aprobación presidencial y el resultado electoral de los candidatos priistas a la gubernatura en los estados para un 66,66% de consistencia. El registro evidencia una tendencia a la asociación positiva que no estuvo presente durante los mandatos de Vicente Fox y Felipe Calderón.

Figura 3
Evolución de la aprobación presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de Parametría (2018).

Tabla 5

Contraste entre la aprobación del mandatario Enrique Peña Nieto y los resultados alcanzados en las elecciones a la gubernatura por los candidatos correligionarios del presidente

Fecha de la elección	Presidente (Partido)	Estado y distrito federal	Gobernador o jefe de gobierno <i>incumbent</i> (Partido)	Candidato correligionario del presidente	Aprobación y desaproba- ción presidencial	Resultado electoral del candidato correligionario	Tipo de asociación
7/jul./2013	Peña Nieto (pri)	Baja California	José Guadalupe Osuna (pan)	Fernando Castro Trenti	62% / 32%	Derrota	Inconsistente
7/jun./2015	Peña Nieto (pri)	Baja California Sur	Marcos Covarrubias (pan)	Ricardo Barroso Agramont	46% / 52%	Derrota	Consistente
7/jun./2015	Peña Nieto (pri)	Campeche	Fernando Ortega (pri)	Alejandro Moreno Cárdenas	46% / 52%	Victoria	Inconsistente
7/jun./2015	Peña Nieto (pri)	Guerrero	Rogelio Ortega (prd)	Hector Astudillo Flores	46% / 52%	Victoria	Inconsistente
7/jun./2015	Peña Nieto (pri)	Michoacán	Salvador Jara (pri)	Ascensión Orihuela Bárcenas	46% / 52%	Derrota	Consistente
7/jun./2015	Peña Nieto (pri)	Nuevo León	Rodrigo Medina (pri)	Ivonne Alvarez Garcia	46% / 52%	Derrota	Consistente
7/jun./2015	Peña Nieto (pri)	Querétaro	José Calzada (pri)	Roberto Loyola Vera	46% / 52%	Derrota	Consistente
7/jun./2015	Peña Nieto (pri)	San Luis Potosí	Fernando Toranzo (pri)	Juan Manuel Carreras López	46% / 52%	Victoria	Inconsistente
7/jun./2015	Peña Nieto (pri)	Sonora	Guillermo Padrés (pri)	Claudia Pavlovich Arellano	46% / 52%	Victoria	Inconsistente
5/jun./2016	Peña Nieto (pri)	Aguascalientes	Carlos L. ozano (pri)	Lorena Martínez Rodríguez	34% / 65%	Derrota	Consistente
5/jun./2016	Peña Nieto (pri)	Chihuahua	César Duarte (pri)	Enrique Serrano Escobar	34% / 65%	Derrota	Consistente
5/jun./2016	Peña Nieto (pri)	Durango	Jorge Herrera (pri)	Esteban Villegas Villareal	34% / 65%	Derrota	Consistente
5/jun./2016	Peña Nieto (pri)	Hidalgo	Francisco Olvera (pri)	Omar Fayad Meneses	34% / 65%	Victoria	Inconsistente
5/jun./2016	Peña Nieto (pri)	Oaxaca	Gabino Cué (mc)	Alejandro Murat Hinojosa	34% / 65%	Victoria	Inconsistente
5/jun./2016	Peña Nieto (pri)	Q. Roo	Roberto Borge (pri)	Mauricio Góngora Escalante	34% / 65%	Derrota	Consistente
5/jun./2016	Peña Nieto (pri)	Tamaulipas	Egido Torre (pri)	Baltazar Hinojosa Ochoa	34% / 65%	Derrota	Consistente
4/jun./2017	Peña Nieto (pri)	Coahuila	Rubén Moreira (pri)	Miguel Riquelme S. olis	34% / 65%	Victoria	Inconsistente

Fecha de la elección	Presidente (Partido)	Estado y distrito federal	Gobernador o jefe de gobierno <i>incumbent</i> (Partido)	Candidato corriligionario del presidente	Aprobación y desaproba- ción presidencial	Resultado electoral del candidato corriligionario	Tipo de asociación
4/jun./2017	Peña Nieto (pri)	Edomex	Eruviel Ávila (pri)	Alfredo del Mazo Maza	34% / 65%	Victoria	Inconsistente
1/jul./2018	Peña Nieto (pri)	Chapas	Manuel Velasco (pri-Verde)	Roberto Albores Gleason	26% / 70%	Derrota	Consistente
1/jul./2018	Peña Nieto (pri)	cdmx	Miguel A. Mancera (prd)	Mikel Arriola Peñalosa	26% / 70%	Derrota	Consistente
1/jul./2018	Peña Nieto (pri)	Guanajuato	Miguel Márquez (pan)	Gerardo Sánchez García	26% / 70%	Derrota	Consistente
1/jul./2018	Peña Nieto (pri)	Jalisco	Aristóteles Sandoval (pri)	Miguel Castro Reynoso	26% / 70%	Derrota	Consistente
1/jul./2018	Peña Nieto (pri)	Morelos	Graco Ramírez (prd)	Jorge Armando Meade Ocaranza	26% / 70%	Derrota	Consistente
1/jul./2018	Peña Nieto (pri)	Puebla	Gali Fayad (pan)	Enrique Doger Guerrero	26% / 70%	Derrota	Consistente
1/jul./2018	Peña Nieto (pri)	Tabasco	Arturo Núñez (prd)	Georgina Trujillo Zentella	26% / 70%	Derrota	Consistente
1/jul./2018	Peña Nieto (pri)	Veracruz	Miguel A. Yunes (pan)	José Francisco Yunes Zorrilla	26% / 70%	Derrota	Consistente
1/jul./2018	Peña Nieto (pri)	Yucatán	Rolando Zapata (pri)	Mauricio Sahui Rivero	26% / 70%	Derrota	Consistente

Fuente: Elaboración propia con base a encuestas Parametría (2018).

Tabla 6
Resumen del mandato de Enrique Peña Nieto

Elecciones Consideradas ⁵	Casos Consistentes	Casos no consistentes	Tasa de asociación
27	18	9	66.66%

Fuente: Elaboración propia.

Comprobación de la hipótesis en el mandato de Andrés Manuel López Obrador⁶. Ejercicio 1

El gobierno de López Obrador se ha caracterizado por un reforzamiento de los programas sociales, la apuesta por diferentes proyectos de infraestructura como el tren maya y la persistencia del relato presidencial mediante el recurso de las denominada mañaneras. Como principales negativos de la gestión se señala un manejo negligente de la pandemia de coronavirus, incapacidad de solucionar el desabasto crónico de medicinas a la ciudadanía y el crecimiento ininterrumpido del territorio bajo control del narcotráfico.

aml o ha mantenido una aprobación positiva relativamente estable, interrumpida sólo en las métricas de abril y junio de 2020. Inició su sexenio con un 63% de aprobación, y su aprobación mínima fue de 48% en abril y junio del 2020. Su máxima popularidad se presentó en noviembre de 2021, con 65.9%, y para finales de 2022 se situaba en 61.4%. Desde junio de 2020, la aprobación de aml o se ha mantenido en cifras superiores al 53%, superando el 55% desde octubre del 2020 y no bajando de

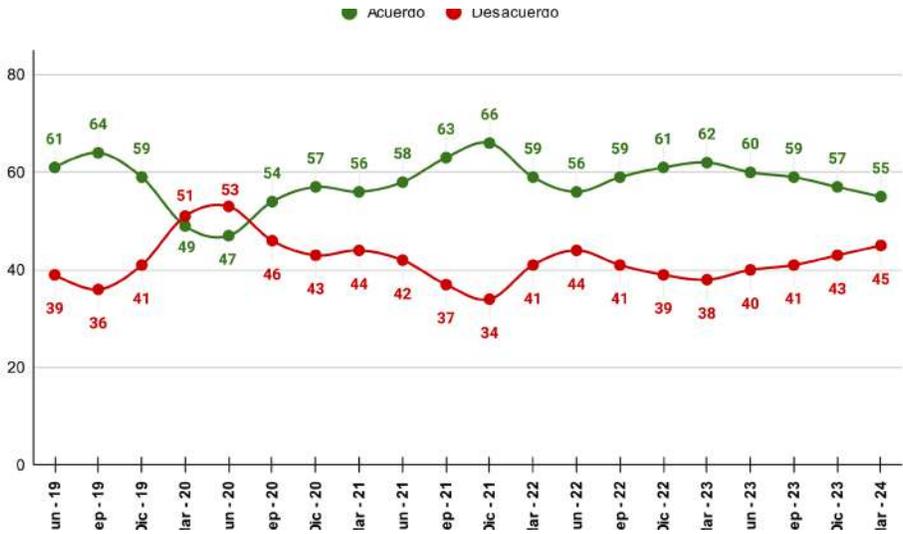
⁵ Las elecciones de Colima en 2015 no fueron consideradas por haber sido anuladas. Las elecciones de Puebla en 2016 no se tomaron en cuenta porque el gobernador electo solo cumplió en el cargo 20 meses. La elección de Tlaxcala en 2016 se desestimó debido a que el gobernador electo estuvo en el cargo 4 años y 8 meses. Los comicios de 2016 en Veracruz se descartaron debido a que el gobernador electo solo estuvo en funciones 2 años. Por último, las elecciones de Zacatecas en 2016 tampoco son consideradas porque el gobernador electo estuvo en funciones 5 años.

⁶ La investigación aplica hasta las elecciones estatales de 2023.

ese porcentaje salvo en una ocasión en mayo de 2022. Dichos niveles de aprobación han coincidido con el paso arrollador de los candidatos a gobernador de Morena en los estados donde, hasta el momento, triunfaron en dieciséis de las veintitrés elecciones estatales celebradas.

Los resultados arrojados por el ejercicio fueron que de veintitrés elecciones consideradas en dieciséis se produjo asociación entre la aprobación presidencial positiva y el éxito de los candidatos morenistas a la gubernatura en los estados para un 69,56% de consistencia. El registro supera en prácticamente en tres puntos porcentuales al arrojado por el mandato de Peña Nieto.

Figura 4
Evolución de la aprobación del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)



Fuente: Elaboración propia con base a encuestas de Mitofsky (2023 y 2024).

Tabla 7

Contraste entre la aprobación del mandatario Andrés Manuel López Obrador y los resultados alcanzados en las elecciones a la gubernatura por los candidatos correligionarios del presidente

Fecha de la elección	Presidente (Partido)	Estado y distrito federal	Gobernador o jefe de gobierno <i>incumbent</i> (Partido)	Candidato correligionario	Aprobación y desapro-bación presidencial	Resultado electoral del candidato correligionario	Tipo de asociación
6/jun./2021	amlo (Morena)	Baja California	Jaime Bonilla (Morena)	Maina del Pilar Ávila Olmeda	56.3% / 43.6%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Baja California Sur	Carlos Mendoza (pan)	Victor Manuel Castro Cosío	56.3% / 43.6%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Campeche	Carlos Miguel Aysa (pri)	Layda Sansores San Román	56.3% / 43.6%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Chihuahua	Javier Corral (pan)	Juan Carlos Loera de la Rosa	56.3% / 43.6%	Derrota	Inconsistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Colima	Ignacio Peralta (pri)	Indira Vizcaino Silva	56.3% / 43.6%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Guerrero	Héctor Astudillo (pri)	Evelyn Salgado Pineda	56.3% / 43.6%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Michoacán	Silvano Aureoles (prd)	Alfredo Ramírez Bedolla	56.3% / 43.6%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Nayarit	Antonio Echevarría (pan)	Miguel Ángel Navarro Quintero	56.3% / 43.6%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Nuevo León	Jaime Rodríguez (l)	Clara Luz Flores Carralles	56.3% / 43.6%	Derrota	Inconsistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Querétaro	Francisco Domínguez (pan)	Celia Ma ya García	56.3% / 43.6%	Derrota	Inconsistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	San Luis Potosí	Juan Manuel Carreras (pri)	Mónica Rangel Molina	56.3% / 43.6%	Derrota	Inconsistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Sinaloa	Quirino Ordaz (pri)	Rubén Rocha Moya	56.3% / 43.6%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Sonora	Claudia Pavlovich (pri)	Alfonso Durazo Montaño	56.3% / 43.6%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Tlaxcala	Marco Antonio Mena (pri)	Lorena Cuéllar Cisneros	56.3% / 43.6%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Zacatecas	Alejandro Tello (pri)	David Morales Ávila	56.3% / 43.6%	Victoria	Consistente
5/jun./2022	amlo (Morena)	Aguascalientes	Martín Orozco (pan)	Laura Rubalava Gámez	54.5% / 45.5%	Derrota	Inconsistente
5/jun./2022	amlo (Morena)	Durango	José Rosas Aispuro (pan)	Marina Vitela Rodríguez	54.5% / 45.5%	Derrota	Inconsistente

Fecha de la elección	Presidente (Partido)	Estado y distrito federal	Gobernador o jefe de gobierno <i>incumbent</i> (Partido)	Candidato correligionario del presidente	Aprobación y desapro- bación presidencial	Resultado electoral del candidato correligionario	Tipo de asociación
5/jun./2022	amlo (Morena)	Hidalgo	Omar Fayad (pri)	Julio Menchaca Salazar	54.5% / 45.5%	Victoria	Consistente
5/jun./2022	amlo (Morena)	Oaxaca	Alejandro Murat (pri)	Salomón Jara Cruz	54.5% / 45.5%	Victoria	Consistente
5/jun./2022	amlo (Morena)	Q. Roo	Carlos Joaquín Gonzales (prd)	María Helena I. ezama Espinosa	54.5% / 45.5%	Victoria	Consistente
5/jun./2022	amlo (Morena)	Tamaulipas	García Cabeza de Vaca (pan)	Américo Villarreal Anaya	54.5% / 45.5%	Victoria	Consistente
4/jun./2023	amlo (Morena)	Estado de México	Alfredo del Mazo (pri)	Delfina Gómez Álvarez	58.8% / 41%	Victoria	Consistente
4/jun./2023	amlo (Morena)	Coahuila	Miguel Riquelme (pri)	Armando Guadiana Tjerina	58.8% / 41%	Derrota	Inconsistente

Fuente: Elaboración propia con base a datos de encuestadora Mitofsky (2023).

Tabla 8
Resumen del mandato de Andrés Manuel López Obrador

Elecciones Consideradas	Casos Consistentes	Casos no consistentes	Tasa de asociación
23 ⁷	16	7	69,56%

Fuente: Elaboración propia

Comprobación de la hipótesis en el mandato de Andrés Manuel López Obrador. Ejercicio 2⁸

Hasta aquí, contrastamos la aprobación nacional de los presidentes de la etapa democrática con los resultados de sus correligionarios en las elecciones estatales. Sin embargo, una de las novedades del sexenio actual fue la difusión de la medición de la aprobación del presidente de turno en cada estado. Resulta razonable comprobar si el contraste realizado a partir de los registros aportados por esta medición más precisa induzca cambios en los resultados. Respecto a las mediciones sobre la percepción ciudadana estatal del desempeño del mandatario de turno apenas contamos con información del sexenio en curso. Así que su empleo resultó un ejercicio complementario, pero indispensable dentro del análisis del mandato de López Obrador.

La tabla que aparece a continuación condensa la información de todas las elecciones estatales contrastadas en este estudio, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (22). En tanto, los niveles de aprobación y desaprobación indicados en la misma reflejan la aprobación del presidente en cada entidad federativa en específico durante el mes anterior a las elecciones estatales. La fuente utilizada para esta

⁷ Las elecciones de 2019 en Baja California se desestimaron porque el término del gobernador electo fue de 2 años; las elecciones de 2019 en Puebla no son consideradas por ser extraordinarias.

⁸ A diferencia del ejercicio 1 en este el resultado electoral del candidato correligionario de Morena en las elecciones estatales se contrasta con la medición arrojada por la variable “aprobación del presidente en el estado”.

tabla es la encuestadora Mitofsky, al ser la única encuestadora de larga trayectoria que cuenta con toda la información.

Los resultados arrojados fueron que de veintidós elecciones consideradas en diecisiete se produjo asociación entre la aprobación presidencial positiva y el éxito de los candidatos morenistas a la gubernatura en los estados para un 72,72% de consistencia. El registro supera en prácticamente tres puntos porcentuales al obtenido al emplear la aprobación general o nacional del mandatario.

Tabla 9

Contraste entre la aprobación del mandatario Andrés Manuel López Obrador en cada estado en particular y los resultados alcanzados en las elecciones a la gubernatura por los candidatos correligionarios del presidente

Fecha de la elección	Presidente (Partido)	Estado y distrito federal	Gobernador <i>incumbent</i> (Partido) o Jefe de Gobierno	Candidato Correligionario del presidente	Aprobación y desaprobación presidencial	Resultado electoral del candidato correligionario	Tipo de asociación
6/jun./2021	amlo (Morena)	Baja California	Jaime Bonilla (Morena)	Marina del Pilar Avila Olmeda	64% / 36%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Baja California Sur	Carlos Mendoza Davis (pan)	Víctor Manuel Castro Cosío	57% / 43%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Campeche	Carlos Miguel Aysa (pri)	Layda Sansores San Román	62% / 38%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Chihuahua	Javier Corral (pan)	Juan Carlos Loera de la Rosa	48% / 52%	Derrota	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Colima	Ignacio Peralta (pri)	Indira Vizcaino Silva	46% / 54%	Victoria	Inconsistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Guerrero	Héctor Astudillo (pri)	Evelyn Salgado Pineda	68% / 32%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Michoacán	Silvano Aureoles (prd)	Alfredo Ramírez Bedolla	60% / 40%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Nayarit	Antonio Echevarría (pan)	Miguel Ángel Navarro Quintero	59% / 41%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Nuevo León	Jaime Rodríguez (l)	Clara Luz Flores Carrales	45% / 55%	Derrota	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Querétaro	Francisco Domínguez (pan)	Celia Ma ya García	50% / 50% ⁹	Derrota	No Aplica
6/jun./2021	amlo (Morena)	San Luis Potosí	Juan Manuel Carreras (pri)	Mónica Rangel Martínez	63% / 37%	Derrota	Inconsistente

⁹ En este ejercicio la elección de 2021 en Querétaro no fue considerada debido a que la aprobación y desaprobación del presidente de turno reflejan un empate técnico por esa razón el número total de casos resulta veintidós.

Fecha de la elección	Presidente (Partido)	Estado y distrito federal	Gobernador <i>incumbent</i> (Partido) o jefe de Gobierno	Candidato Correligionario del presidente	Aprobación y desaprobación presidencial	Resultado electoral del candidato correligionario	Tipo de asociación
6/jun./2021	amlo (Morena)	Sinaloa	Quirino Ordaz (pri)	Rubén Rocha Moya	65% / 35%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Sonora	Claudia Pavlovich (pri)	Alfonso Durazo Montaño	58% / 42%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Tlaxcala	Marco Antonio Mena (pri)	Lorena Cuellar Cisneros	69% / 31%	Victoria	Consistente
6/jun./2021	amlo (Morena)	Zacatecas	Alejandro Tello (pri)	David Moreno Avila	43% / 57%	Victoria	Inconsistente
5/jun./2022	amlo (Morena)	Aguascalientes	Martín Orozco (pan)	Laura Rubalcava Gámez	48% / 52%	Derrota	Consistente
5/jun./2022	amlo (Morena)	Durango	José Rosas Aispuro (pan)	Marina Vitela Rodríguez	58% / 42%	Derrota	Inconsistente
5/jun./2022	amlo (Morena)	Hidalgo	Omar Fayad (pri)	Julio Menchaca Salazar	67% / 33%	Victoria	Consistente
5/jun./2022	amlo (Morena)	Oaxaca	Alejandro Murat (pri)	Salomón Jara Cruz	74% / 26%	Victoria	Consistente
5/jun./2022	amlo (Morena)	Quintana Roo	Carlos Joaquín González (prd)	María Helena Ibezama Espinosa	75% / 25%	Victoria	Consistente
5/jun./2022	amlo (Morena)	Tamaulipas	García Cabeza de Vaca (pan)	Américo Villarreal Anaya	66% / 34%	Victoria	Consistente
4/jun./2023	amlo (Morena)	Estado de México	Alfredo del Mazo (pri)	Delfina Gómez Álvarez	54% / 46%	Victoria	Consistente
4/jun./2023	amlo (Morena)	Coahuila	Miguel Riquelme (pri)	Armando Guadiana Tijerina	71% / 29%	Derrota	Inconsistente

Fuente: Elaboración propia con base a encuestas de Mitofsky (2022 y 2023a).

Tabla 10
Resumen del mandato de Andrés Manuel López Obrador. Ejercicio 2

Elecciones Consideradas	Casos Consistentes	Casos no consistentes	Tasa de asociación
22	16	5	72,72%

Fuente: Elaboración propia

Comprobación general de la hipótesis.

Los resultados generales arrojados fueron que, en México con posterioridad a la alternancia política del año 2000, la aprobación del presidente ha constituido un predictor débil del éxito o la derrota de los candidatos correligionarios del ejecutivo federal en los estados. De un total de ciento diez elecciones estatales consideradas solo cuarenta y nueve evidencian un eventual nexo entre ambas variables para un 44,54% de consistencia.

Tabla 11
Tasas de asociación sexenales y general

Mandatos	Elecciones consideradas	Casos Consistentes	Casos no consistentes	Tasa de asociación
Vicente Fox	31	9	22	29,03
Felipe Calderón	29	6	23	20,68%
Enrique Peña Nieto	27	18	9	66,66%
Andrés Manuel López Obrador	22	16	5	72,72%
Total	110	49	61	44,54%

Fuente: Elaboración propia

Una vez revelado que la tendencia general dominante ha sido débil, el reto consiste en esclarecer por qué razón alcanza durante el mandato de Enrique Peña Nieto una consistencia razonable (66,66%). Mientras en la actual administración de López Obrador puede ser interpretada incluso como relativamente sólida (72,72%) tomando en cuenta los resultados arrojados por el ejercicio 2.

Contamos con una base de datos más completa y precisa de la administración de aml o que la de Enrique Peña Nieto. Además, es durante el sexenio actual donde la consistencia entre la aprobación del presidente y el resultado electoral de sus candidatos correligionarios en los estados alcanza su nivel más alto. Esas dos razones determinan que nos centraremos precisamente en el mandato de López Obrador para dar respuesta a la pregunta obligada que plantean los resultados controversiales arrojados por la comprobación general y particular de la hipótesis.

En un estudio publicado en 2023 Díaz, Santibáñez y Hernández analizaron cincuenta y seis comicios estatales celebrados en México entre 1998 y 2021 y encontraron que la aprobación negativa del gobernador de turno anticipó la derrota electoral del partido en el gobierno en las entidades federativas en el 88,46% de los casos. Concluyeron que ese tipo de aprobación es un predictor robusto de la alternancia en el poder en los estados mexicanos. Esto significa que una percepción ciudadana negativa del desempeño del gobernante de turno tiende a anticipar la derrota electoral oficialista de manera contundente en los estados.

Por una parte, en México ha resultado débil la tendencia general de que la popularidad presidencial se asocie con los resultados de los candidatos correligionarios del ejecutivo federal en los estados. Por otra, constituye un patrón de comportamiento que la aprobación negativa del gobernador de turno tiende a anunciar de manera consistente la alternancia en el poder. En base a ambos hallazgos urge realizar una nueva comprobación. ¿Resultan mayoritarias las elecciones estatales celebradas en el sexenio actual en las que triunfaron los candidatos a la gubernatura morenistas enfrentando a partidos gobernantes que arrastraban una percepción ciudadana desfavorable del desempeño del gobernador de turno?

En efecto, de dieciséis comicios estatales en los que Morena se impuso en un total diez el partido gobernante representado por pan, pri o prd arrastraba una evaluación ciudadana negativa del desempeño del gobernador de turno (Tabla 12). Cuando la percepción ciudadana del desempeño del oficialismo es negativa las condiciones suelen ser más propicias para el triunfo de una fuerza política opositora (Díaz, San-

tibáñez y Hernández, 2003). Morena logró imponerse en diez de esos casos y despilfarró la oportunidad de hacerlo también en Coahuila y San Luis Potosí. En ambos estados, la evaluación de los gobernadores de turno era negativa, pero los resultados de los candidatos morenistas a la gubernatura se vieron afectados por sendos procesos de división interna.

El 62,5% de los triunfos de Morena se produjeron en las entidades federativas donde la popularidad de los gobernantes era baja. El paso arrollador de Morena en los estados podría encontrarse asociado más directamente al patrón de comportamiento que revelaron Díaz, Santibáñez y Hernández (2023) que a la propia popularidad de aml o. De hecho, los candidatos de Morena a las gubernaturas de Colima y Zacatecas lograron imponerse pese a que la aprobación de López Obrador en ambos estados era notoriamente negativa. Mientras otro resultado que corrobora el peso específico de la variable “aprobación negativa del gobernador de turno” es que de los veintitrés comicios considerados en catorce los gobernadores de turno se encontraban evaluados de manera insatisfactoria y la alternancia se produjo en trece de ellos (Tabla 12).

Los otros seis triunfos restantes Morena los obtuvo en Baja California, donde contendió en calidad de fuerza política gobernante y la evaluación de su gobernador Jaime Bonilla reflejaba un empate técnico entre aprobación y desaprobación (44% vs 44%). En Campeche, Sonora, Sinaloa, donde la aprobación de los ejecutivos estatales del pri reflejaba un empate técnico o era positiva, tuvo éxito la estrategia morenista de anulación de la operación política electoral de los gobernadores de esa organización en base a promesas de integrarlos al servicio exterior de la cuarta transformación o de amenazas de investigación de su patrimonio una vez concluida la administración.

La experiencia comparada destaca dos variables que suelen asociarse con la derrota del partido en el gobierno: (1) la percepción ciudadana negativa del mandatario de turno y (2) la división del partido o coalición de gobierno cuando el gobernante de turno se encuentra bien evaluado (Díaz, 2019, 2020, 2021 y 2023). Ambas variables se encuentran presentes en trece de los quince comicios estatales en los que contendiendo

desde la oposición triunfaron los candidatos morenistas a la gubernatura (86,66%)¹⁰. Morena logró imponerse predominantemente en estados donde los gobernadores de turno arrastraban una evaluación negativa o en entidades donde los gobernadores de turno, principalmente priistas, tenían una evaluación satisfactoria pero el gobierno federal logró activar un proceso de fractura interna dentro del oficialismo estatal anulando la operación política electoral del ejecutivo estatal de turno.

Por último, el partido que ostenta la administración federal se impuso también en Baja California Sur y Quintana Roo, gobernados respectivamente por el panismo y el perredismo. Baja California Sur resultó el único estado entre los conquistados por Morena donde la percepción ciudadana del gobernador era positiva y el gobernador no militaba en el pri. Mientras en Quintana Roo la aprobación del ejecutivo estatal perredista reflejó un empate técnico entre aprobación y desaprobación.

¹⁰ No hay que olvidar que solo en Baja California Morena contendió en calidad de fuerza política gubernamental. En los restantes estados su participación en la competencia electoral se produjo desde la oposición.

Tabla 12

Contraste entre la aprobación de los gobernadores en los estados que celebraron elecciones estatales durante la administración de aml o y el resultado electoral del partido en el gobierno.

Fecha de la elección	Estado y distrito federal	Gobernador <i>incumbent</i> (Partido)	Aprobación y desapro-	Tipología de aprobación del gobernador	Resultado electoral	Tipo de asociación	Fuerza política triunfadora
6/jun./2021	Baja California	Jaime Bonilla (Morena)	44% / 44%	Empate técnico	Continuidad	No aplica	Morena
6/jun./2021	Baja California Sur	Carlos Mendoza Davis (pan)	51% / 40%	Positiva	Alternancia	Inconsistente	Morena
6/jun./2021	Campeche	Carlos Miguel Aysa (pri)	47% / 47%	Empate técnico	Alternancia	No aplica	Morena
6/jun./2021	Chihuahua	Javier Corral (pan)	37% / 55%	Negativa	Continuidad	Inconsistente	pan
6/jun./2021	Colima	Ignacio Peralta (pri)	38% / 55%	Negativa	Alternancia	Consistente	Morena
6/jun./2021	Guerrero	Héctor Astudillo (pri)	38% / 55%	Negativa	Alternancia	Consistente	Morena
6/jun./2021	Michoacán	Silvano Aureoles (prd)	39% / 55%	Negativa	Alternancia	Consistente	Morena
6/jun./2021	Nayarit	Antonio Echevarría (pan)	41% / 47%	Negativa	Alternancia	Consistente	Morena
6/jun./2021	Nuevo León	Jaime Rodríguez (l)	32% / 63%	Negativa	Alternancia	Consistente	Movimiento Ciudadano
6/jun./2021	Querétaro ¹¹	Francisco Domínguez (pan)	61% y 32%	Positiva	Continuidad	Consistente	pan
6/jun./2021	San Luis Potosí	Juan Manuel Carreras (pri)	38% / 54%	Negativa	Alternancia	Consistente	pvem

¹¹ El caso de Querétaro no se consideró cuando se analizó la asociación entre aprobación presidencial y resultado del candidato correligionario del ejecutivo federal porque la aprobación de aml o en el estado reflejó un empate técnico (50% vs 50%). En cambio, si fue considerado cuando analizamos la asociación entre la aprobación del gobernador de turno y la alternancia o continuidad en el poder debido a que la evaluación del gobernador de turno Francisco Domínguez fue positiva.

Fecha de la elección	Estado y distrito federal	Gobernador <i>incurrent</i> (Partido)	Aprobación y desaprobación del gobernador	Tipo de aprobación del gobernador	Resultado electoral	Tipo de asociación	Fuerza política triunfadora
6/jun./2021	Sinaloa	Quirino Ordaz (pri)	52% / 39%	Positiva	Alternancia	Inconsistente	Morena
6/jun./2021	Sonora	Claudia Pavlovich (pri)	55% / 37%	Positiva	Alternancia	Inconsistente	Morena
6/jun./2021	Tlaxcala	Marco Antonio Mena (pri)	44% / 47%	Negativa	Alternancia	Consistente	Morena
6/jun./2021	Zacatecas	Alejandro Tello (pri)	41% / 48%	Negativa	Alternancia	Consistente	Morena
5/jun./2022	Aguascalientes	Martin Orozco (pan)	49% / 46%	Positiva	Continuidad	Consistente	pan
5/jun./2022	Durango	José Rosas Aispuro (pan)	47% / 47%	Empate técnico	Continuidad	No aplica	pan-pri-prd
5/jun./2022	Hidalgo	Omar Fayad (pri)	47% / 49%	Negativa	Alternancia	Consistente	Morena
5/jun./2022	Oaxaca	Alejandro Murat (pri)	45% / 53%	Negativa	Alternancia	Consistente	Morena
5/jun./2022	Quintana Roo	Carlos Joaquín Gonzales (prd)	46% / 46%	Empate técnico	Alternancia	No aplica	Morena
5/jun./2022	Tamaulipas	García Cabeza de Vaca (pan)	40% / 58%	Negativa	Alternancia	Consistente	Morena
4/jun./2023	Estado de México	Alfredo del Mazo (pri)	31% / 63%	Negativa	Alternancia	Consistente	Morena
4/jun./2023	Coahuila	Miguel Riquelme (pri)	43% / 57%	Negativa	Alternancia	Inconsistente	pri-pan-prd

Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas de Alejandro Moreno en El F. Inanciero (2021, 2022 y 2023).

Conclusiones

En general, la aprobación de los mandatarios mexicanos ha constituido un predictor débil de los resultados electorales de los candidatos correligionarios del ejecutivo federal en los estados. Pero, especialmente durante el mandato de López Obrador, dicho comportamiento tuvo una variación significativa.

El entrelazamiento coyuntural de diversos factores parece ser el responsable de la variación empírica. Los comicios presidenciales de 2018 pusieron de manifiesto el descrédito, crisis y quiebre de los partidos tradicionales¹². El pan y el pri controlaron el poder ejecutivo federal durante dieciocho años del período democrático-liberal. Pero, en 2018 por primera vez resultaron incapaces de triunfar en la elección presidencial. El hartazgo generalizado de los ciudadanos con los pobres resultados arrojados por la gestión de sus gobiernos fue la clave. Una fuerza política emergente, Morena, recibió el respaldo inobjetable de la mayoría de los votantes. Los poderes ejecutivos y legislativos federales simultáneamente quedaron bajo su control.

Entre 2018 y 2023 se acumuló evidencia suficiente de que la crisis de los partidos tradicionales a nivel federal y la recomposición que impulsó dentro de la elite gobernante se extendió también a las entidades federativas. Para intentar frenar ese proceso pri, pan y prd echaron mano a la estrategia controversial de formar coaliciones electorales en los estados. Pero, en buena parte de los estados gobernados por esas fuerzas políticas tradicionales los gobernadores de turno arrastraban una percepción ciudadana notoriamente negativa. A su vez, dada la proverbial opacidad que caracterizó la gestión, principalmente de los ejecutivos estatales priistas, resultaron vulnerables a presiones especiales ejercidas desde la administración federal ahora bajo control de Morena para desactivar su tradicional operación política electoral en las entidades federativas.

¹² El prd también fue afectado por esa crisis pues su participación en el “Pacto por México” durante el sexenio de Enrique Peña Nieto terminó por asociarlo con los gobiernos de los partidos tradicionales.

Las condiciones eran favorables para que se desarrollara un nuevo proceso de alternancia política en los estados. Un proceso esencialmente diferente al que se había producido en los últimos treinta años en numerosas entidades federativas en el que, primeramente, el pri perdió el poder ante el pan para luego producirse una especie de alternancia política a la inversa cuando el revolucionario institucional logró recuperar muchas de esas entidades. Ambas alternancias tuvieron como exclusivos protagonistas a los partidos tradicionales.

El proceso inaugurado en el sexenio actual es diferente. La transferencia del poder tiene lugar desde los partidos tradicionales hacia el partido emergente. El triunfo de un partido emergente a nivel nacional y la crisis de los partidos tradicionales sumado a los pobres resultados de la mayoría de sus gobiernos a nivel estatal, crearon condiciones propicias para el cambio político en las entidades federativas. El primer aviso al respecto había llegado también con los resultados de las elecciones estatales que se celebraron de manera simultánea con la presidencial en 2018 cuando Morena logró imponerse en Tabasco, Veracruz, Morelos y Chiapas y se hizo con el control de la jefatura de gobierno de Ciudad de México. Para completar el proceso de traspaso del poder solo faltaba dar un impulso el crecimiento organizacional y en especial, del caudal de votos del partido emergente en el resto de las entidades federativas.

Una de las políticas públicas clave de Morena fue la disminución del gasto de la administración pública federal. Los recursos liberados con otros provenientes de diversas fuentes los concentró en ampliar destacadamente durante el sexenio el monto invertido en programas sociales y el número de ciudadanos beneficiados. Ello surtió el efecto de multiplicar de inmediato la base de sus potenciales votantes en las entidades federativas. Entre 2018 y 2021 Morena se declaró listo para el asalto definitivo a los bastiones estatales en poder de adversarios políticos, en general, desacreditados y deslegitimados.

Por lo menos cuatro factores se entrelazan para generar el triunfo arrollador de los candidatos correligionarios del ejecutivo federal en los estados entre 2021 y 2023. (1) La crisis y quiebra de los partidos tradi-

cionales y el ascenso de Morena al control de los poderes ejecutivos y legislativos federales. (2) La percepción ciudadana negativa del desempeño de los mandatarios estatales del pri, pan y prd. (3) La estrategia exitosa, aunque controversial del gobierno federal de anular la operación político electoral de los gobernadores priistas en base a presiones respaldadas en información privilegiada obtenida sobre la opacidad de sus mandatos. (4) La influencia de los programas sociales federales en el crecimiento exponencial de la base de votantes de Morena en las entidades federativas.

El entrelazamiento subterráneo, gradual y complejo de esas variables coincide con la alta aprobación del presidente de turno, Andrés Manuel López Obrador y en ciertos casos también contribuye activamente a fortalecer la misma. A diferencia de las configuraciones causales cuya captación requiere un ejercicio intelectual especial, la alta popularidad del presidente es un indicador cuya visibilidad se encuentra prácticamente al alcance de todos. No es sorprendente entonces que se le tienda a señalar directamente como la responsable del éxito de los candidatos correligionarios del ejecutivo federal.

Aunque, en general, la aprobación del presidente es un predictor débil de los resultados electorales de sus correligionarios en los estados, ciertas configuraciones causales parecen tener la capacidad de potenciar coyunturalmente la asociación entre esas variables.

Referencias

- Aguilar, R. y Castañeda, J. (2009). *El narco: la guerra fallida*. México: Punto de lectura.
- Aníbal, A. y Poblete, M. (2010, 28-30 de julio). “Hacia una categorización del liderazgo político en América Latina”. Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina.
- Bailey, KL (2021). *Nacionalización de las elecciones para gobernador: el impacto de los factores nacionales y estatales en la elección del voto para gobernador* (tesis doctoral, Northeastern University).

- Barrera Zapata, R. (1997). *Poder y autonomía de los gobernadores en México*. México: Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios.
- Beltrán, U. (1 de marzo de 2015). El desacuerdo con los presidentes. Nexos. <http://www.nexos.com.mx/?p=24307>
- Berleman, M. y Enkelmann, S. (2014). The economic determinants of US presidential approval: A survey. *European Journal of Political Economy*, 36, pp. 41-54.
- Brody, R., & Sigelman, L. (1983). Presidential popularity and presidential elections: An update and extension. *Public Opinion Quarterly*, 47(3), (1983), 325-328.
- Carsey, T. M., & Wright, G. C. (1998). State and National Factors in Gubernatorial and Senatorial Elections. *American Journal of Political Science*, 42(3), 994-1002. <https://doi.org/10.2307/2991738>
- Chabat, J. (2010). La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. *cide*. Recuperado de <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/899>
- Derwich, K. (2009). El sexenio de Fox. ¿Un paso hacia la democracia o una decepción?. *Estudios Latinoamericanos*, 29, 57-70.
- Díaz Rodríguez, O. E. (2019). *Enigmas de la popularidad presidencial en América Latina*. Universidad de Guadalajara.
- Díaz Rodríguez, O.E, & de los Monteros, A. (2020). Popularidad presidencial y éxito o derrota del partido en el gobierno. El caso de República Dominicana 2004-2020. *Ciencia y Sociedad*, 45(4), 49-70.
- Díaz Rodríguez, O.E. (2021). *Enigmas de la popularidad presidencial en América Latina*. Universidad de Guadalajara, México. <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/kiosko/2021/Enigmas.pdf>
- (2022). Predictores de la continuidad del oficialismo en América Latina. *Ciencia Política*, 17(34), 113-153.
- Díaz Rodríguez, O. E., de los Monteros, A. S. E., & Rivera, D. G. H. (2023). Aprobación de los gobernadores y alternancia en el poder en las elecciones subnacionales en México (1998-2021). *Apuntes Electorales: revista del instituto electoral del estado de México*, 22(68), 141-178.

- Díaz Rodríguez, O.E. (2023). Aprobación presidencial y voto por el partido en el gobierno en Costa Rica (1982-2022). Análisis comparado de las excepciones. *Revista de Ciencias Sociales*, (178), 141-167.
- Downs, A. (1973). Teoría Económica de la democracia (Trad. de Luis García Merino). Madrid: Ed. Aguilar
- Echegaray, F. (1996). ¿Voto económico o referéndum político? Los determinantes de las elecciones presidenciales en América Latina, 1982-1994. *Desarrollo Económico*, 603-619.
- Espino Sánchez, G. (2016, cuatrimestral). Gobernadores sin contrapesos. El control de los medios de comunicación locales como estudio de caso en Querétaro. *Espiral*, 23 (67), 91-130.
- Esteinou, J. (2019). Las elecciones de 2018 y el triunfo de aml o/Morena. *Argumentos. Estudios Críticos de La Sociedad*, 89, 13-28. <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1052/1022>
- Ferejohn, J. (1986). Incumbent performance and electoral control. *Public Choice*, 50, pp. 5-25.
- Fiorina, M. P. (1981). Retrospective voting in American national elections.
- Kenney, P. y Rice, T. (1983, trimestral). "Popularity and the Vote: The Gubernatorial Case". *American Politics Quarterly*, 11 (2), 237-241. doi: <https://doi.org/10.1177/004478083011002006>
- King, J. (2001, trimestral). "Incumbent Popularity and Vote Choice in Gubernatorial Elections". *The Journal of Politics*, 63 (2), 585-597.
- Lewis-Beck, M. S., & Rice, T. W. (1984). Forecasting presidential elections: A comparison of naive models. *Political Behavior*, 6(1), 9-21.
- (1982). Presidential popularity and presidential vote. *Public Opinion Quarterly*, 46(4), 534-537.
- Romero, V. (2009). La herencia del presidente: Impacto de la aprobación presidencial en el voto. *Política y gobierno*, 16(1), pp. 3-35.
- Mainwaring, S. y Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41, pp. 141-173.

- Mitofsky (2006). Evaluación Final de Gobierno: Vicente Fox. *Mitofsky Reinventing Research*. <https://www.mitofsky.mx/post/evaluacion-fox>
- (2022). Aprobación promedio del presidente López Obrador en México (mayo de 2022). *Mitofsky Reinventing Research*. <https://www.mitofsky.mx/post/aprobacion-promedio-amlo-mayo-2022>
- (2023). AML OTrackingPoll Aprobación de aml o, 28 de diciembre. *El Economista*, 28 de diciembre de 2023. <https://www.economista.com.mx/politica/AML OTrackingPoll- Aprobacion-de-aml o-28-de-diciembre-20231228-0008.html>
- (2023a). Aprobación presidencial promedio mayo 2023. *Mitofsky Reinventing Research*. <https://www.mitofsky.mx/post/aprobacion-amlo-mayo-2023>
- Modoux, M. (2006, trimestral). Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano? *Foro Internacional*, 46 (3), 513-532.
- Morales, C. (2011). La guerra contra el narcotráfico co en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia. *Aposta. Revista de Ciencia*
- Moreno, A. (2021). Gobernadores reprobados: sólo 4 de 15 mandatarios salientes gozan del respaldo ciudadano. *El Financiero*, 9 de abril de 2021. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/04/09/gobernadores-reprobados-solo-4-de-15-mandatarios-salientes-gozan-del-respaldo-ciudadano/>
- (2022). Elecciones 2022: Morena va caminando en Quintana Roo y Oaxaca. *El Financiero*, 8 de febrero de 2022. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/02/08/mor ena-va-firme-en-quintana-roo-y-en-oaxaca/>
- (2023). Edo mex el “talón de Aquiles” de aml o: 51% de los mexiquenses “reprueban” trabajo de López Obrador. *El Financiero*, 30 de enero de 2023. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/01/30/edo mex-el-talon-de-aquiles-de-amlo-51-de-los-mexiquenses-reprueban-trabajo-de-lopez-obrador/>

- Mueller, J. (1973). *War, presidents, and public opinion*. New York: Wiley.
- Navarrete Vela, C. (2022). De oposición a partido gobernante: Morena y la conquista del poder subnacional. *Nexos*, septiembre 21, <https://federalismo.nexos.com.mx/2022/09/de-oposicion-a-partido-gobernante-morena-y-la-conquista-del-poder-subnacional/>
- Olmeda, J. y Armesto, M. (2013). Mexico: The Return of the pri to the Presidency. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 33 (1), 247-267. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100012>
- Parametría (2016). Aprobación presidencial y aprobación del Jefe de Gobierno: las más bajas de los últimos años. *Parametría*, 20 de agosto de 2016. <https://www.parametria.com.mx/estudios/aprobacion-presidencial-y-aprobacion-de-jefe-de-gobierno-las-mas-bajas-en-los-ultimos-anos/>
- (2018). ¿Estaba el presidente en la boleta el primero de julio? *Parametría*, 26 de julio de 2018. <https://www.parametria.com.mx/estudios/estaba-el-presidente-en-la-boleta-el-primer-de-julio/>
- Piereson, J. E. (1975). Presidential popularity and midterm voting at different electoral levels. *American Journal of Political Science*, 683-694.
- Sartori, G. (1992). Elementos de teoría política. (cap. 5). *Madrid: Alianza Universidad Textos*.
- Schuman, H. & Presser, S. (1981). Questions and answers: Experiments on question form, wording, and context in attitude surveys. *New York: Academic*.
- Sigelman, L. (1979). Presidential popularity and presidential elections. *Public Opinion Quarterly*, 43(4), 532-534.
- Trejo, E. A. (2012). Percepción sobre la inseguridad y evaluación del Presidente. José Antonio Meyer Rodríguez, 69.
- Trejo, E. A. (2012). Percepción sobre la inseguridad y evaluación del Presi
- Valdés Stankiewicz, M. G. (2009). *El poder de los gobernadores más allá del ámbito estatal: el efecto de arrastre de los gobernadores sobre las elecciones de diputados federales (1997-2009)* [tesis de licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas].

Control al Ejecutivo y División de Poderes en Jalisco. Análisis del desempeño de la lxiii Legislatura del Congreso del Estado (2021-2024)

MAR A NADIEZH DA ROBL ES VILLASE ÑOR

Introducción

En los próximos meses concluirá un sexenio que ha sido relevante para México en muchos aspectos. La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la República, representó un importante fenómeno que ha tenido consecuencias más allá del plano electoral. Los comicios del 2018 han sido considerados como históricos por su enorme dimensión y complejidad (Garrido y Freidenberg, 2020), así como por demostrar que el triunfo de mor ena¹ —y en consecuencia, de López Obrador— a nivel federal generó “un fuerte efecto de arrastre sobre la elección de los demás cargos institucionales federales y subnacionales (diputaciones, senadurías, gobernaciones, presidencias municipales)” (Garrido y Freidenberg, 2020, p. 2).

Jalisco, una de las entidades bastión del partido político Movimiento Ciudadano, también experimentó un “efecto de arrastre” local. Mientras que a nivel nacional mor ena triunfó en las elecciones a Presidente de la República y consolidó una amplia mayoría de gobierno: en las Cámaras obtuvo 202 diputaciones que representan el 40.4% del total (Cámara de Diputados, s.f.) y 56 senadurías, equivalentes a su vez, del 45.53%

¹ Partido político conformado en 2014 bajo el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador. Previo a su reconocimiento como instituto político, se instituyó en 2011 como asociación civil.

(Senado de la República, s.f.); asimismo, alcanzó 22 gubernaturas (entre 2018 y 2023). A nivel estatal, Movimiento Ciudadano consumó su mayor alcance político en años: Enrique Alfaro se convirtió en el Gobernador Constitucional de Jalisco, 48 de 125 municipios² votaron a alcaldes emeceístas y en el Congreso del Estado obtuvo 14³ diputaciones en 2018, mientras que en 2021 alcanzó un total de 16 curules (equivalentes al 42.1% de la representación legislativa) para la bancada naranja, todos vía mayoría relativa (Congreso de Jalisco, s.f.).

Para un país como el nuestro, con un sistema de partidos que durante décadas fue dominado por un partido hegemónico y que poco a poco comenzó a transitar hacia una representación plural (Garrido y Freidenberg, 2020), es relevante analizar la relación que se mantiene entre poderes cuando un partido político tiene el control en el Ejecutivo y mayoría en el Legislativo. ¿Existe un verdadero sistema de contrapesos bajo esas circunstancias? ¿El Congreso logra mantenerse como un ente capaz de controlar y vigilar al Ejecutivo, aun cuando la mayoría de sus diputados militan en el mismo partido político que el gobernador? Ante estos cuestionamientos, evaluar la calidad democrática que existe en las instituciones políticas de Jalisco obliga a una revisión profunda y crítica del actuar de cada una de ellas y de los vínculos que mantienen entre sí.

De acuerdo con el informe 2023 de la corporación Latinobarómetro, en México apenas el 30.6% de la población confía *mucho* o *algo* en el Congreso, mientras que el 63.1% manifestó tener *poca* o *ninguna* confianza en esta institución (p.6). Si bien es cierto que, en contraste con los resultados obtenidos en 2020 por el mismo estudio, la población mexicana ha aumentado en poco más de 8 puntos porcentuales la confianza que tiene en el Poder Legislativo, los resultados distan mucho de

² El triunfo emeceísta en 48 municipios se produjo en las elecciones de 2018. En las elecciones del 2021 solo obtuvieron 47 alcaldías.

³ Representan exclusivamente a las 14 diputaciones obtenidas por mc en las elecciones 2018. No se toman en consideración a quienes posteriormente decidieron cambiar de partido político.

ser favorecedores. Entonces, ¿De qué manera afecta la baja confianza ciudadana en el Congreso a las funciones del mismo? Para autores como Grant y Rudolph la baja confianza en el Congreso tiene un efecto que permea a todos sus miembros por igual: la falta del apoyo ciudadano coloca al Congreso en una posición complicada, ante un Ejecutivo dominante, para cumplir con su papel de legislar, crear las leyes que respondan a las necesidades y preferencias de sus representados (2004, p. 431, citados en Gómez, 2018, p. 121).

El objetivo de este capítulo es presentar un análisis de la función de control que el Congreso de Jalisco debe ejercer sobre el Poder Ejecutivo. Dicho análisis se realiza a partir de la actuación y desempeño de la lxiii Legislatura (2021-2024), con el fin de identificar si se respeta la división de poderes en el estado o si, en todo caso, el Ejecutivo goza de un poder sin contrapesos.

El texto se estructura en tres apartados. Primero, se presenta un abordaje teórico e histórico en torno al origen de la división de poderes, así como la importancia y las funciones de los parlamentos, enfatizando particularmente en la función de control. Segundo, se da cuenta empíricamente del actuar del Legislativo al mostrar en qué sentido se emitieron votaciones sobre aspectos cruciales para la vida política de la entidad. Para ello se hace un recuento de los casos más trascendentes en torno a su responsabilidad presupuestal y de finanzas, de nombramientos de importantes cargos y de desempeño político, todos ellos aspectos fundamentales del control. Tercero, se describe el estado que actualmente mantiene el Congreso de Jalisco con relación al cumplimiento de sus funciones y facultades. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Origen, importancia y funciones del Congreso en el Sistema Político Mexicano

En México, la existencia —y prevalencia— durante décadas de un sistema de partido hegemónico, hizo posible una excesiva concentración de poder en el titular del Ejecutivo quien, al no verse sometido a límites o control, gozó de impunidad para cometer actos de corrupción y abuso

de autoridad. Sin embargo, el interés por controlar al poder es antiguo. Basta remontarnos a la época de los clásicos griegos para encontrar evidencia de cómo, desde Platón, ya se hablaba de la construcción de una constitución que garantizara la descentralización del ejercicio del poder en distintas esferas (Martínez, 2020) y en Aristóteles, durante el desarrollo de su teoría de la *constitución mixta*, nos encontramos con sus reflexiones en torno a que ésta “no es otra cosa que la repartición regular del poder” (Mora-Donatto, 2015, p. 7). Es justamente Cecilia Mora-Donatto quien afirma que, desde Platón y Aristóteles

hasta Locke y Montesquieu, durante el liberalismo, se construyeron importantes teorías que tuvieron por objeto aminorar la concentración del poder y moderar los abusos en el ejercicio del mismo. La teoría de la división de poderes elaborada por el último de los autores citados [Montesquieu], debe interpretarse no como una separación rígida o estricta de poderes, sino más bien como una combinación, fusión o enlace de los mismos; es decir, detrás de las interconexiones entre los poderes subsiste una idea de control mutuo que alienta la Constitución (2015, pp. 7-8).

En este sentido, la división de poderes surge con el objetivo de desconcentrar el poder, establecer contrapesos y construir límites para evitar el abuso. Asimismo, vale la pena puntualizar que tal división no ha permanecido estática, sino que ha evolucionado paulatinamente a lo largo del tiempo. De esta manera, Manuel Aragón entiende que

Bajo las diversas formas (parlamentaria, judicial, social) del control del poder y bajo las diversas facetas (freno, vigilancia, revisión, inspección, etcétera) que tal control puede revestir, late una idea común: hacer efectivo el principio de limitación del poder. Todos los medios de control están orientados en un solo sentido y todos responden objetivamente a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos (1995, p. 71, citado en Mora-Donatto, 2015, p.21).

El objetivo de limitar y controlar el poder de los monarcas es el que explica el origen de los parlamentos, entendidos como el ente que en-

carna la voluntad del pueblo. Los parlamentos nacieron —en un primer momento— como organismos colaboradores del rey, y eventualmente se convirtieron en freno de sus poderes, particularmente respecto del cobro de impuestos y del gasto. El parlamento, inicialmente, representó los intereses de los nobles, quienes terminarían por pagar una parte considerable de los gastos del rey, y los impuestos que éste fijara. Por ende, la construcción de regímenes democráticos descansa sobre la importante tarea de los parlamentos de controlar al Ejecutivo (Pasquino, 2014).

Los antecedentes de los parlamentos se remontan a los siglos XII y XIII en el área europea. Maurizio Cotta (1996) explica que desde el medioevo había congresos que se reunían en diversas sedes, y que representaban la complejidad de la época. Es decir, que estaban integrados por la alta y baja nobleza, el clero y la presencia urbana. Es muy importante señalar que no se consideraban contraparte de la monarquía, sino un órgano consultivo de la misma. A pesar de ello, estas asambleas ya presentaban un elemento muy importante: su integración pluralista, aunque en términos de las características propias de la época, no bajo la acepción moderna. Eran una imagen a escala reducida de la articulación sociopolítica de la nación.

Se produce entonces un antecedente de la representación moderna, porque el bajo clero, así como las burguesías urbanas y rurales efectivamente enviaban representantes para actuar por ellos y sus intereses ante la Corona (Cotta, 1996), la cual utilizaba estas asambleas como legitimadoras de sus decisiones y como medios para construir consensos en sociedades profundamente fragmentadas, con el objetivo de mantener la unidad política. Pero ello no eximía a las asambleas de que tuvieran posibilidad de expresión de intereses particulares ante la propia Corona. Así, paulatinamente las asambleas adquirieron funciones representativas, que, aunado al origen de los partidos políticos, así como de los procedimientos democráticos de elección y relación entre representantes y ciudadanos, permitieron que los parlamentos fueran adquiriendo las características que conocemos en nuestros días.

La transición de los parlamentos medievales a los parlamentos modernos, de acuerdo con Miguel Caminal (1999), marcó un cambio significativo en la concepción de la representación política. Mientras que los parlamentos medievales eran estamentales y estaban ligados a los intereses y privilegios feudales, los parlamentos modernos representaban a toda la nación, reflejando la idea de ciudadanos libres con igualdad de derechos.

Para Gianfranco Pasquino (2014), el Parlamento es una institución medular de todo sistema político, ya que no solo es el espacio que permite la representación, sino que es la arena de confrontación entre los partidos políticos. Puede haber congresos en regímenes no democráticos, pero no puede haber democracia sin congresos. Aunque históricamente han existido congresos en regímenes no democráticos, éstos se limitan a ser “organismos domesticados, cajas de resonancia del ejecutivo y eventualmente del partido único, lugares en los que se ofrece una representación ficticia” (Pasquino, 2014, p. 202). Incluso María Marván insiste en que “el parlamento ha sido, desde sus orígenes, la institución central del sistema democrático en tanto se convierte en la arena pública creada a partir del expreso reconocimiento del derecho del ciudadano a participar en las decisiones políticas” (1999, p. 264).

En los congresos, los partidos buscan adquirir visibilidad para sus proyectos, influir sobre las decisiones políticas, informar a sus electores y los grupos que los apoyaron, pero también alcanzar a otros electores. Para Pasquino, “los parlamentos no hacen solo leyes, y las leyes no son hechas sólo por los parlamentos” (2014, p. 208). Por lo tanto, se torna indispensable discutir cuáles son las funciones de los Congresos, con el objetivo de determinar qué les corresponde hacer y de esta manera evaluar si cumplen o no con lo que se espera de ellos.

Una de las propuestas más aceptadas de clasificación de las funciones parlamentarias es de Walter Bagehot (1867), quien las estructura de la siguiente manera:

- a. La electiva (designación del Ejecutivo en sistemas parlamentarios).
- b. La expresiva (transmisión de las orientaciones populares)

- c. La educativa (elevación de las opiniones populares)
- d. La legislativa
- e. La financiera.

A partir de esta propuesta, Maurizio Cotta (1996) señala que las funciones b, c y d son de índole representativo. Asimismo, Miguel Caminal (1999) sostiene que las funciones de los parlamentos varían según la estructura política y constitucional de cada Estado. Sin embargo, esboza cuatro funciones genéricas que son comunes a la mayoría de los parlamentos: representación, legitimación, control legislativo y control político. Si bien cada una de ellas tiene características específicas y mantienen un determinado grado de interrelación, todas son vitales para el buen funcionamiento del poder legislativo. A partir de las propuestas teóricas de distintos autores, me centraré particularmente en lo que respecta a la función de control político, que los Congresos tienen obligación constitucional de cumplir, analizando tres variables: finanzas (concretamente presupuesto y deuda), nombramientos y, por último, desempeño político (particularmente las comparecencias), con el objetivo de analizar cuál es el estado que mantiene la división de poderes entre las instituciones políticas de Jalisco.

El control político y financiero

Esta función corresponde al control que el Legislativo mantiene sobre el Ejecutivo, es decir, es una función de vigilancia al ejercicio del poder gubernamental, con la finalidad de evitar abusos, denunciar ineficiencias, pero también generar procesos de retroalimentación y apoyo entre poderes. Esta función implica inspeccionar, registrar, analizar o examinar las actividades del gobierno.

En el caso del Estado de Jalisco, la Constitución local reconoce dos facultades al Congreso para ejercer control político y solicitar información a las y los titulares de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo. Es en las fracciones XXIX y XXX de su artículo 35, donde se señala la facultad de “pedir informes al Gobernador [...], sobre cualquier ramo

de la administración en asuntos de su competencia” y la facultad de “citar a los titulares de las dependencias y organismos descentralizados del Poder Ejecutivo del Estado y de los municipios, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades [...]”, respectivamente (cpej, 2024, p. 32).

Entre las atribuciones del Congreso en el contexto de su función de control, también destaca el ejercicio de rendición de cuentas por parte del Gobernador del Estado, en el que anualmente el mandatario presenta su informe de actividades, que es sometido al análisis y escrutinio del Congreso. El artículo 50 de la Constitución del estado, en su fracción III, obliga al titular del Ejecutivo a remitir al Congreso su informe sobre el estado que guarda la administración pública. (cpej, 2024). Esta actividad se desarrolla en la llamada *glosa del informe*, en la cual las y los legisladores tienen el derecho de cuestionar y llamar a rendir cuentas a los distintos funcionarios de las dependencias del Poder Ejecutivo. El objetivo y los procedimientos a seguir durante la glosa están establecidos en el capítulo VI de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Jalisco. Sin embargo, es posible constatar que, en las glosas del 2022 y del 2023 no se produjo un diálogo genuino, mucho menos se resolvieron los cuestionamientos de legisladores que adoptamos una postura crítica. Basta con leer los diarios de los debates que se produjeron en las sesiones del pleno posteriores a las glosas, para advertir las razones por las cuales consideramos que en Jalisco no existe un auténtico equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Y es que, sin importar cuánta inversión pública se realice, cuánta deuda se adquiera o cuántas leyes y reglamentos se promulguen, si no se evalúa el impacto de las decisiones gubernamentales en la vida de las personas, no tendremos parámetros para determinar si se solucionaron o no los problemas en la entidad.

Aunado a los ejercicios de la glosa o las comparecencias de titulares de la administración central, el Legislativo también ejerce control sobre el Ejecutivo a través de su facultad para la ratificación o nombramiento de funcionarios. Por ejemplo, del encargado de la Fiscalía del Estado, de la Fiscalía de Delitos Electorales o de la Fiscalía Anticorrupción. Esto

es importante ya que permite que el Congreso avale los perfiles que encabezarán agendas trascendentes en la entidad. Además, los convenios que suscriba el gobernador y que trasciendan en su periodo de gobierno, deberán ser autorizados por el Legislativo.

Asimismo, el Congreso está facultado para nombrar a los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos en la entidad, con la finalidad de garantizar su imparcialidad, puesto que son entidades responsables de proteger y garantizar los derechos humanos de las y los ciudadanos. Es el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (cedhj) o del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (it ei). No es menos importante el control social que ejerce el Congreso, ya que a través de la crítica pública al gobierno, favorece un ambiente informativo para los ciudadanos, así como de vigilancia y seguimiento del proceder del gobierno.

Otra de los aspectos centrales del control político tiene que ver con el control de la economía, del análisis y evaluación de costos, gastos y ahorros (Pasquino, 2011), y yo agregaría: de deuda.

Los congresos tienen la facultad de establecer las contribuciones para cubrir el presupuesto con el que contará el gobierno y determinan también el destino de esos recursos, a través del gasto público. Es el Legislativo el que aprueba empréstitos y los montos máximos de las deudas que tendrá el Ejecutivo. En el caso de Jalisco, el gobernador debe someter —anualmente— sus decisiones en materia de ingresos y egresos al Legislativo a través, tanto de la Ley de Ingresos, como del Presupuesto de Egresos. En el Congreso deben analizarse ambos documentos del paquete fiscal y aprobarlos o modificarlos, año con año.

En síntesis, al Congreso corresponde aprobar los ingresos del estado (impuestos, deuda, contribuciones); aprobar los egresos (montos y rubros en los que se invertirán los recursos); fiscalizar que los órganos del Estado empleen los recursos según lo autorizado, sancionando su uso indebido. De esta manera, el Poder Legislativo tiene la capacidad de examinar y fiscalizar las cuentas públicas del Estado y municipios a través de la Auditoría Superior del Estado.

La Auditoría Superior es un organismo que pertenece al Poder Legislativo, es profesional en su actuar y especializada en la revisión y examen de las cuentas públicas y los estados financieros del gobierno del Estado y los municipios. En el modelo actual de fiscalización, la Auditoría Superior cuenta con autonomía técnica para revisar las cuentas públicas y para iniciar los procedimientos de responsabilidades contra los servidores públicos a que esta revisión dé lugar. Sin embargo, el Congreso designa al titular de la Auditoría Superior y supervisa el desempeño de dicha Auditoría, a través de la comisión legislativa de vigilancia y del sistema anticorrupción.

El Congreso de Jalisco a revisión: frenos y contrapesos de la lxiii Legislatura

La lxiii legislatura del Congreso de Jalisco se ha caracterizado por rasgos que la han hecho distintiva: por primera vez en su historia, el poder legislativo en la entidad cuenta con una bancada mayoritariamente constituida por mujeres (25 de 38 diputaciones⁴). No sólo eso: también se distingue por su pluralidad, pues está conformada por siete fracciones parlamentarias. Sin embargo, ninguna de esas características ha sido garante de control al Ejecutivo ni ha blindado el avance irrestricto en las distintas agendas por la ampliación de derechos en la entidad, dado que la mayoría de las bancadas sellaron un pacto de subordinación al Ejecutivo.

Presupuesto de egresos

La aprobación del presupuesto anual de egresos corresponde al Congreso y es una de las batallas políticas más importantes de cualquier estado. Empero, no es lo mismo determinar cómo se van a recaudar los recursos, que la decisión de cómo, dónde y en función de qué se gastarán esos recursos.

⁴ Hasta el 15 de mayo del 2024, el Congreso estaba constituido por 25 diputadas mujeres, cifra que aumentó debido al ingreso de diputadas y diputados suplentes.

Como lo señala el artículo 50 de la Constitución Política de Jalisco en su fracción II, la iniciativa de presupuesto es enviada por el Ejecutivo al Legislativo más tardar el día 1° de noviembre, e idealmente las y los representantes deben analizar y realizar ajustes al presupuesto, pues son quienes conocen las necesidades más apremiantes del estado, ya que provienen de los diversos distritos que integran a Jalisco. En este sentido, la aprobación del presupuesto debería ser resultado de una evaluación exhaustiva de los programas a los que se le han asignado muchos recursos, y que no han dado resultados. Lamentablemente, este ejercicio de evaluación no se lleva a cabo en Jalisco. Durante la lxiii Legislatura, han ocurrido múltiples irregularidades al momento de someter a votación la aprobación del presupuesto de egresos. En el año 2021, por ejemplo, la Comisión de Hacienda y Presupuestos entregó el dictamen de decreto de aprobación del presupuesto de egresos el 01 de diciembre a las 17:15, mismo que se dictaminó a las 17:30 y durante el transcurso de la madrugada del 02 de diciembre, fue aprobado por el Pleno con 36 votos a favor y sólo 2 en contra del grupo parlamentario de Hagamos. Ante esa premura, resulta imposible pensar en análisis o discusiones sobre cada una de las partidas del gasto. Además, ni siquiera se produjeron ejercicios de parlamento abierto, donde pudieran participar organizaciones de la sociedad civil, expertos y la ciudadanía en general, para compartir sus inquietudes y cuestionamientos.⁵

Para el año 2022, la situación no fue muy distinta. La aprobación del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2023 se dio con 29 votos a favor, 2 en contra por parte del grupo parlamentario de Hagamos y la ausencia del grupo parlamentario del pri. En la sesión extraordinaria del 22 de noviembre de 2022, señalé que el proyecto presupuestal que

⁵ Para conocer más detalles acerca del proceso de aprobación del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2022, se recomienda recurrir al diario de debates de la sesión extraordinaria del 01 de diciembre de 2021. <https://congresoweb.congresoajalisco.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/sesion/Diario%2010-Ext-1Dic21.pdf>

se presentó a votación no fue discutido con suficiencia y que tampoco era congruente con la realidad de las y los jaliscienses, pues si bien la economía, el empleo, la seguridad y la educación son de las necesidades más apremiantes de la sociedad, el gasto se redujo en seguridad y procuración de justicia, al tiempo que en educación no se registró ningún avance sustancial. Nuevamente se presentó y aprobó un presupuesto de egresos que no contenía evaluaciones de impacto para determinar si el año anterior se resolvieron o no los problemas de la entidad. ¿Con qué criterios se destinan los recursos para cada partida si se carece de evaluaciones?⁶ Desafortunadamente en Jalisco, el Congreso no ejerce su función representativa, ya que aprueba los presupuestos en los términos en que los recibe por parte del Ejecutivo.

Deuda pública

En 2020 y 2021, el Congreso le aprobó al gobernador la contratación de dos deudas, la primera para hacer frente a los pendientes más urgentes que encontró al recibir la administración estatal y la segunda para atender la emergencia sanitaria por covid-19, una por 5,250 millones de pesos y otra por 6,200 millones de pesos, respectivamente. Para la primera deuda se acordó, a propuesta mía que, se llevaría a cabo una evaluación del impacto del ejercicio de los recursos, lo que significa realizar una medición tanto cualitativa como cuantitativa de los programas e inversiones gubernamentales, misma que permitiría conocer en qué grado se solucionó un problema social que afectaba a la población. La evaluación para la primera deuda quedó establecida en el artículo cuarto

⁶ Para conocer más detalles acerca del proceso de aprobación del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2023, se recomienda recurrir al diario de debates de la sesión extraordinaria del 22 de noviembre de 2022. <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/infoplej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/Sesion/Diario%2093%20-%20Ext%20-%202022no%20v22.pdf>

transitorio del decreto⁷ que aprobó el empréstito. Sin embargo, el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Hacienda, nunca entregó los resultados de tal evaluación, porque nunca la hizo. Y a pesar de ello, el Congreso no sancionó el incumplimiento de la ley ni fijó una postura respecto de la necesidad de que se informe a las y los jaliscienses, qué problemas sociales se resolvieron con los recursos de dicha deuda. El Legislativo ha dejado el tema en el olvido, pese a que se está violando el artículo del decreto mencionado.

Los funcionarios del Ejecutivo no sólo violaron la ley al no haber realizado la evaluación de impacto de la primera deuda contraída por el gobernador, también omitieron información y cayeron en contradicciones. El actual Secretario de Hacienda, Juan Partida Morales, ocultó información y se contradijo en sus distintas comparecencias ante el Congreso, al momento de ser cuestionado sobre la evaluación de los proyectos realizados con el dinero de los créditos.

En su primera comparecencia, realizada el día 7 de julio del 2021, Partida argumentó que sí estaban trabajando en realizar la evaluación de impacto de las deudas. A la letra dijo: “Entonces mi respuesta sería sí, nosotros estamos trabajando en eso, creo que es cuestión de enfocarnos en esta primera deuda para también medir los impactos. Entonces nosotros estamos a nivel de la secretaría y en conjunto con otras secretarías, incluida la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (siop), hemos estado trabajando de manera muy fuerte para lograr la mejor medición del impacto en todos los programas del presupuesto”.

Meses después, el 24 de noviembre de 2021, durante el ejercicio de la Glosa, el Secretario mencionó el sistema de evaluación que se utilizó para los 5 principales proyectos, confirmando que sí se estaba trabajando en las evaluaciones necesarias: “En los 3 primeros se utilizó una metodología de costo beneficio con 3 indicadores: valor actual neto social, tasa interna de rendimiento social y tasa interna del rendimiento social.

⁷ Si desea conocer el decreto, puede consultarlo aquí: <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/93827.pdf>

Los otros 2 proyectos se enfocan desde una metodología diferente dadas sus características”. Mientras que, en la comparecencia del 11 de febrero del 2022, dijo que una evaluación solo se podría realizar de 3 a 5 años después de iniciadas las operaciones del proyecto de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: “¿Qué falta? La estrategia de monitoreo, así como la evaluación del impacto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece que seguimiento y evaluación de este tipo de proyectos debe realizarse una vez iniciada la operación de estos entre el año 3 a 5”.

Así, resultó constatable la falta de consistencia en las declaraciones del Secretario de la Hacienda, en las diversas ocasiones en que fue cuestionado sobre la evaluación del impacto de la primera deuda por 5,250 millones de pesos. Como se citó en líneas arriba, en julio del 2021 Partida Morales dijo que sí estaban trabajando en realizar las distintas evaluaciones, incluyendo la de impacto. En noviembre de 2021 volvió a reafirmar que se estaba trabajando en las evaluaciones entre distintas secretarías. Por último, en febrero de 2022 informó que no contaban con la evaluación de impacto porque ésta solo podría realizarse de 3 a 5 años después de poner en marcha el proyecto. ¿Cuál es la consecuencia de lo anterior? Que no sabremos si las distintas obras e inversiones realizadas con los recursos de la deuda pública, resolvieron los problemas de las y los jaliscienses.

Para la segunda deuda se aprobó la instalación de un Comité Ciudadano para que realizara la evaluación del impacto de los recursos, sin embargo, el resultado de tal evaluación no ha sido entregado formalmente ante el Congreso. ¡Además la mayoría de las y los diputados votaron en contra de invitar a los integrantes de ese comité a presentar los resultados de dicho ejercicio evaluativo!

Nombramientos

Entre junio de 2022 y julio de 2023, decisiones relevantes suscitaron cuestionamientos y desconfianza de la ciudadanía jalisciense hacia el Poder Legislativo. Se trató del nombramiento de titulares de órganos

constitucionalmente autónomos (oc as) que, por su calidad de entes públicos dedicados a la tutela de derechos humanos, deben garantizar en todo momento una autonomía de acción y decisión con respecto del poder, principalmente de quienes gobiernan. Por tal motivo, las y los integrantes de sus consejos y presidencias deben ser reconocidos como ciudadanos con amplia trayectoria en la materia que les compete, con reconocido prestigio público a su labor y, sobre todo, no deben mantener conflictos de interés con las dependencias que aspiran a dirigir derivado de sus antecedentes políticos/laborales y personales.

Como se señaló previamente, el Legislativo es capaz de ejercer control sobre el Ejecutivo a través de la ratificación o el nombramiento de funcionarios, lo cual resulta relevante pues se traduce en que el Congreso avale los perfiles más capacitados para el cumplimiento de agendas vitales en el estado y garantice una labor imparcial por parte de los funcionarios en las entidades donde se desempeñarán. La Constitución Política de Jalisco faculta al Congreso en su capítulo III, fracción XII, a elegir a la persona que ocupe la Presidencia y a las y los consejeros ciudadanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco (cedhj) y en su fracción XXXIII, a elegir a la persona que encabece la Presidencia y a las y los comisionados del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (it ei) (cpej, 2024).

Los procesos que se realizaron entre 2022 y 2023 en el Congreso de Jalisco para la designación de las presidencias de los organismos anteriormente referidos se caracterizaron por no atender lo señalado por las leyes, lo que puso a prueba una vez más la función de control que mantiene el Legislativo sobre el Ejecutivo en la entidad.

En el caso de la cedhj se registraron 29 perfiles aspirantes en julio de 2022, conforme a la convocatoria previamente emitida. Entre los requisitos para la elegibilidad destacaba el “no haber desempeñado cargo dentro de la administración pública federal, estatal o municipal durante los dos últimos años anteriores al día de la designación” (Congreso del Estado de Jalisco, 2022a).

Sin embargo, con 33 votos a favor, el 21 de julio de 2022, Luz del Carmen Godínez González fue designada como titular de la Comisión, después de un proceso con múltiples señalamientos por parte de asociaciones civiles⁸ de que fue violentada la convocatoria para la elección y que el proceso fue irregular, poniendo en duda la defensa de los derechos humanos de la ciudadanía jalisciense para los próximos años (Saldaña, 2022; Páez, 2022). Y es que Godínez González fue funcionaria del Gobierno de Guadalajara, pues desde junio de 2016 a septiembre de 2021 laboró como Secretaria Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (sipinna) Guadalajara, y desde el 1 de noviembre de 2021 se desempeñaba como Jefa de Departamento de la Secretaría General del Ayuntamiento, lo cual la hacía inelegible. Esta designación fue parte de un acuerdo entre los partidos con mayoría, con la finalidad de garantizar que quien encabezara el instituto que tutela derechos humanos no resultara incómodo al Poder Ejecutivo.

Por otro lado, en el caso de la elección de la presidenta del it ei, también se suscitaron múltiples irregularidades. Es importante documentar cómo ocurrieron cada uno de los pasos en el camino de un nombramiento socialmente cuestionado. En primer lugar, el Congreso del Estado declaró desierta la convocatoria para la elección de la nueva presidenta del it ei y su suplente, el 16 de junio de 2022, ya que sólo una de las dieciocho candidatas a ocupar la presidencia del organismo acreditó la evaluación realizada a las y los aspirantes.

Más tarde, en sesión extraordinaria del mismo 16 de junio, el Legislativo aprobó una segunda convocatoria para realizar un nuevo proceso de

⁸ El 03 de agosto de 2022, el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (cepad) publicó en su cuenta de X (anteriormente twitter) un boletín donde informaban conjuntamente con el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario A.C. (imdec), la Red Jalisciense de Derechos Humanos A.C., Tsikini A.C., y el abogado Héctor Ontiveros Delgado, acerca de las acciones jurídicas realizadas ante la designación ilegal de la titular de la cedhj por parte del Congreso del Estado. https://twitter.com/cepad_ac/status/1554912787821993984

designación. Dicha convocatoria incluía ahora la elaboración de un ensayo, un examen oral y uno escrito (Rivas, 2022). Tal como lo sostuvimos desde nuestro grupo parlamentario, esa segunda convocatoria fue irregular y violatoria de la ley estatal, pues se añadieron de manera indebida elementos no previstos normativamente para la evaluación de las aspirantes. Al incluir requisitos para la evaluación que no se contemplan en la ley, se cometió una ilegalidad. Ilegalidad que pretendía agregar elementos discrecionales a la evaluación. Aunado a ello, la comisión legislativa encargada del proceso excluyó al mismísimo Consejo Consultivo del it ei, ignorando y violando la Ley de Transparencia local (Congreso del Estado de Jalisco, 2022b). Finalmente, se retomó la elección un año después, donde Olga Navarro Benavidez fue electa como presidenta del Instituto con 28 votos a favor el 21 de julio de 2023 (Hernández, 2023).

El it ei, como organismo que busca que todas las dependencias de gobierno sean transparentes, peligra cuando el Legislativo no funge como mecanismo de control y permite que el proceso de elección de los miembros de su Consejo se aleje de lo señalado por la ley. ¿Cómo tendremos órganos autónomos verdaderamente independientes y con capacidad de vigilar el ejercicio del poder público y defender los derechos humanos, si los titulares que se eligen, están en función de los intereses del gobierno en turno y son elegidos con convocatorias a modo?

Evaluación del desempeño político y comparecencias

Como lo establece la Constitución Política del Estado en su artículo 35, fracción XXX, una de las facultades del Congreso es citar a funcionarios del Poder Ejecutivo a comparecer respecto de diversos temas que requieren explicaciones y atención especial. Sin embargo, esto no sucede en Jalisco. En el contexto político de la entidad, no es posible afirmar que existe control al Ejecutivo por parte del Congreso; es decir, no se puede afirmar que el Legislativo es un poder que controla los excesos y abusos del Ejecutivo.

Las comparecencias de funcionarios del gobierno ante el Congreso, no solo son esporádicas, sino carentes de la calidad y las características

propias para cumplir la función para la cual fueron diseñadas y que en otros países funcionan para evitar y exponer los abusos del poder, cuestionar la falta de resultados o simplemente para llamar a rendir cuentas. En otras palabras, los grandes problemas de la entidad —tanto sistémicos como coyunturales—, no encuentran un espacio de deliberación y cuestionamiento en el Congreso, que justamente los mecanismos de control deben garantizar.

Un análisis de la actividad parlamentaria en los años recientes en el Congreso de Jalisco nos permite concluir que las comparecencias de funcionarios del Poder Ejecutivo ante la representación popular no han sido relevantes, cuantitativa o cualitativamente.

En más de cinco años (noviembre de 2018 a abril del 2024), se llevaron a cabo únicamente ocho comparecencias (sin contar las glosas de los informes), lo que equivaldría apenas a poco más de una por año. Naturalmente que en un periodo así ocurren eventos y se gestan contextos político-sociales que requieren de la presencia de los titulares de las diversas áreas del Poder Ejecutivo en el Congreso para exponer no solo las situaciones específicas sino las decisiones tomadas y sus respectivas justificaciones. En otras palabras, ocho visitas de funcionarios del ejecutivo en cinco años (incluyendo una con carácter de reservada), y una sesión telemática, en términos de la relación Ejecutivo–Legislativo a la que me he hemos referido, es una cantidad paupérrima. Preocupa además que la celebración de comparecencias, lejos de aumentar presenta un comportamiento a la baja. De los ocho casos comentados, únicamente dos corresponden a la lxiii Legislatura.

Incluso en temas tan sensibles y dolorosos como el asesinato de Luz Raquel Padilla a finales del año 2022, la mayoría encabezada por el grupo parlamentario que representa al Gobierno desde el Congreso obstaculizó que el Fiscal del estado acudiera a informar sobre los avances de la investigación. Como la presión social fue tanta, la comparecencia tuvo que llevarse a cabo, pero se aprobó que fuera a puerta cerrada y el contenido de la comparecencia, reservado. Es desolador que las puertas del Legislativo permanezcan cerradas, y no lo digo como lugar común

o metáfora: Jalisco es un estado donde las instituciones políticas permanecen —literalmente— cercadas con vallas, antes de permitir cuestionamientos o procurar justicia expedita a la ciudadanía.

Resultó insultante para propios y extraños que la Fiscalía hubiera hecho públicos diversos elementos de la carpeta de investigación a través de los medios de comunicación, pero que la comparecencia se realizara a puerta cerrada para no poner en riesgo las pesquisas. Con esto se incumple el objetivo de que las comparecencias ante el Congreso sean útiles para que la sociedad tenga información del actuar de los funcionarios.

La ausencia de comparecencias en el Congreso de Jalisco, por amplios periodos, se materializa a través de tres principales mecanismos:

- a. La “congeladora” legislativa como estrategia de la mayoría para evitar las comparecencias.
- b. La negativa expresa de la mayoría para aprobar comparecencias.
- c. La ausencia de incentivos para los diputados de oposición para solicitar la celebración de comparecencias, como resultado de las dos razones anteriores.

Para finalizar, a pesar de llegar por caminos distintos y desde posiciones diferentes, la conclusión de estas líneas se encuentra con uno de los principales hallazgos de la evaluación realizada al Congreso de Jalisco por parte del Observatorio Jalisco Cómo Vamos [ojcv], que señala:

La falta de autonomía del Congreso con respecto al Poder Ejecutivo se ha percibido históricamente, pero lo que caracteriza a esta Legislatura es que se percibe un estilo autoritario con bloqueos en las vías de diálogo y negociación. Como consecuencia, la confrontación con el Poder Ejecutivo se evita desde los otros dos poderes, Legislativo y Judicial (2023, p. 22).

Así, mientras la posibilidad de aprobación de comparecencias depende exclusivamente de las mayorías, la función de control del Legislativo se verá trascendentalmente mermada, y se actualizará otra de las conclusiones del estudio señalado en el párrafo anterior: “Hasta ahora no es posible concebir a la lxiii Legislatura como contrapeso político” (ojcv, 2023, p. 11).

¿Cómo es posible que ante temas tan sensibles como la violencia de género, los feminicidios y la crisis de agua potable que se vive en la ciudad, el Congreso no cite a los funcionarios responsables a rendir cuentas? ¿Dónde queda la función de vigilancia y supervisión? ¿Por qué se permiten acuerdos que restan capacidad de revisión, verificación y análisis del Legislativo sobre el Ejecutivo?

Corolario para una transformación de la gobernanza en Jalisco

Si bien es cierto que, bajo la separación de poderes el objetivo es dividir o compartir el poder a fin de no mantenerlo concentrado (Sartori, 2016), la realidad es que actualmente no existe, a nivel estatal, una división de poderes efectiva, lo que redundaría en un débil —o en ocasiones nulo— control efectivo al Ejecutivo (Robles, 2023). Los Congresos están lejos de cumplir su función de supervisión, como lo establece la Constitución estatal y como debería ser su principal responsabilidad. La división de poderes, fundamental en cualquier sistema democrático, sólo existe en teoría, ya que en la práctica el presidente y el gobernador concentran un poder excesivo, impidiendo un equilibrio real entre los poderes. El Poder Legislativo se ve reducido a ser una mera extensión del Ejecutivo, sin una agenda propia y subordinado a sus intereses.

Aunque teóricamente existen mecanismos de rendición de cuentas, como las comparecencias de los funcionarios, éstas a menudo se convierten en simulaciones con preguntas predecibles. La falta de supervisión es una de las razones principales de la ineficacia de los gobiernos en México, ya que no hay un organismo que exija responsabilidades, permitiendo que funcionarios incompetentes permanezcan en sus cargos.

Para abordar esta situación, es imperante que se establezcan sesiones periódicas de control en el Congreso de Jalisco, donde los funcionarios estén obligados a comparecer bajo pena de sanción. Estas sesiones, programadas de manera obligatoria, permitirían a los legisladores cuestionar a los funcionarios del gobierno de manera institucionalizada. Lo óptimo sería que dichas sesiones se realicen al menos una vez al mes, con la posibilidad de convocar a más según las circunstancias lo ameriten.

La falta de supervisión del gobierno por parte del Congreso impide la rendición de cuentas y, por ende, la obtención de resultados efectivos. Si esta falta de contrapeso persiste en Jalisco, problemas como la inseguridad, la escasez y baja calidad del agua potable, la educación deficiente, y los servicios de salud precarios seguirán sin resolverse e incluso podrían empeorar.

Para evitar el uso indebido de los recursos públicos y la corrupción, se requiere reformar la Ley Orgánica del Congreso del Estado para dedicar sesiones exclusivas al control del gobernador y sus funcionarios. Durante estas sesiones, los funcionarios del Ejecutivo responderían a las preguntas de los diputados, ya sea de manera escrita o presencial. La falta de asistencia sería sancionada, y se modificarían los informes anuales para evitar simulaciones (Robles, 2023).

Conclusiones

En Jalisco, el actuar de la lxiii Legislatura se ha caracterizado por su opacidad y subordinación. La función de control al poder que el Legislativo debería tener sobre el Ejecutivo, en el marco de la división de poderes, es esencial para salvaguardar la integridad del sistema democrático, promover la transparencia y garantizar la rendición de cuentas por parte de los gobernantes. Sin embargo, esta función se ha visto comprometida a lo largo del sexenio 2018-2024. Las evidencias demuestran que el Congreso ha actuado como una oficialía de partes del Ejecutivo, que atiende distintas encomiendas a modo, muchas de las ocasiones violando lo estipulado en la ley, como ha ocurrido en la nula evaluación de impacto de la deuda, en el nombramiento irregular de las titulares de la cedhj y el itei, así como las escasas y simuladas comparecencias de funcionarios del Ejecutivo ante el Congreso.

Sin embargo, pese al difícil panorama del que hemos sido testigos, aún existe la posibilidad de que el Congreso apruebe las leyes secundarias de un paquete de reformas que he promovido desde la fracción parlamentaria de Hagamos, con el objetivo de garantizar el principio de la división de poderes, generar los contrapesos al Ejecutivo y materializar

los mecanismos de control al gobierno, como son la pregunta parlamentaria por escrito, la comparecencia y la interpelación, ya que sin control y vigilancia al Ejecutivo se producen una serie de violaciones a la ley, al tiempo que aumenta la desconfianza ciudadana hacia las instituciones políticas en la entidad, lo que sin duda deviene en una lamentable erosión democrática.

Las iniciativas presentadas y pendientes de aprobación (hasta abril del 2024) consisten en una reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, y una reforma a la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, ambas en materia de instrumentos de control político al gobierno. Pese al lamentable desempeño de la lxiii Legislatura en la entidad, la aprobación de estas iniciativas significaría un importante legado político para Jalisco, pues toda apuesta por el cumplimiento del control político establecido en la Constitución deviene en un respeto al principio de la división de poderes y, por ende, en una mayor consolidación de la democracia.

Es de señalar que es un gran avance la aprobación de la reforma constitucional que garantiza el cumplimiento del control político en Jalisco, pero hacer viable su cumplimiento con las reformas mencionadas y una mayor participación ciudadana es imperante, pues sólo las personas podemos exigir a nuestros representantes que actúen de manera responsable. Insistir y persistir en la lucha por garantizar que el Congreso de Jalisco sea un poder que verdaderamente controle al Ejecutivo también ha rendido otros frutos: en febrero de 2024, el pleno de la lxiii legislatura aprobó la creación de la Comisión Especial para la Planeación y Supervisión de la inversión en la Red de Distribución de Agua Potable del Área Metropolitana de Guadalajara, misma de la que soy presidenta. Esta comisión tiene a su cargo el estudio y dictamen de asuntos relacionados con la materia, además de coordinar y fortalecer las investigaciones sobre abastecimiento, potabilización, distribución y saneamiento del agua a cargo del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (sia pa). Nuestra victoria reside también en un aspecto clave: la comisión se encarga de promover metodologías y me-

canismos para la evaluación y rendición de cuentas de las dependencias y organismos estatales involucrados, lo que sin duda representa un acierto que debe comprometernos a no claudicar en la exigencia por un Congreso que controle.

Finalmente, la reflexión nos conduce a una pregunta: ¿Hacia dónde debería apuntar el ejercicio parlamentario a fin de controlar eficazmente al Poder Ejecutivo, garantizando una plena división de poderes? Lo narrado en este capítulo nos muestra que se torna fundamental la identificación y el seguimiento de estrategias para evaluar el desempeño de los Congresos y con ello, procurar un cumplimiento de las labores que constitucionalmente les han sido atribuidas.

En primer lugar, es importante reconocer que la función parlamentaria de control no sólo ocurre a través de acuerdos o productos legislativos. Para ello, propongo cuatro estrategias básicas que, desde mi experiencia como diputada local, he construido y defendido a través de iniciativas de Ley como la Reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco en materia de instrumentos de control político de gobierno. Asimismo, retomo algunos indicadores presentados por el observatorio Jalisco Cómo Vamos (2022) en su informe “Congreso cómo vamos. lx iii Legislatura del Congreso de Jalisco 2022”.

- 1. Comparecencias parlamentarias, preguntas por escrito e interpe-
lación a funcionarios del Poder Ejecutivo:** estos medios de control político, aprobados en el Congreso de Jalisco gracias a la iniciativa que presentamos desde la bancada de Hagamos en 2023, permiten a las y los diputados llamar a la rendición de cuentas sobre la labor de distintos funcionarios del Ejecutivo, al tiempo que permiten solicitar informes pormenorizados sobre el estado que mantienen distintas problemáticas en cada entidad, en el ámbito de sus competencias.
- 2. Evaluación de programas:** la aprobación, la asignación presupues-
tal y la continuidad (o no) de programas públicos de diverso tipo no puede desarrollarse con discrecionalidad y opacidad. El resultado de la evaluación de éstos por parte de organismos independientes, au-
tónomos y especializados, será el insumo que le permita a los Con-

gresos conocer la efectividad y el impacto de cada programa, a fin de identificar si son merecedores de asignación presupuestal.

3. **Evaluación de la deuda:** cuando una entidad federativa adquiere deuda para atender problemas urgentes o generar proyectos que beneficien a la sociedad, ésta debe estar sujeta a rigurosas evaluaciones de impacto, que permitan conocer a detalle sus beneficios y alcances, es decir, saber qué problemas sociales o económicos se resolvieron. Sin medir los impactos de la deuda, no es posible garantizar su mejor uso, lo que puede dar pie a procesos de corrupción y violación de la ley.
4. **Designaciones y/o nombramientos de titulares de Organismos Constitucionalmente Autónomos (OCAs):** en el cumplimiento de las distintas agendas en los estados, particularmente las relacionadas con la garantía y salvaguarda de derechos, el gobierno en turno no puede ser juez y parte. Por ello, una de las funciones sustanciales de los Congresos locales en México es garantizar que los nombramientos de las personas titulares de los OCAs cumplan con perfiles altamente capacitados para el ejercicio de sus competencias, sean imparciales y que sus designaciones se realicen conforme a la ley.

Si bien estas propuestas no tienen la pretensión de ser una herramienta para medir la efectividad en el control al poder realizada por los Congresos, ayudan a identificar elementos que nos permitan leer, en clave de control y equilibrio, la relación que existe entre poderes en otras entidades federativas. Comparto la convicción de que, para el logro de democracias de calidad, es fundamental garantizar una efectiva división de poderes, donde el Congreso jamás deje de ser un contrapeso para el Ejecutivo.

Referencias

- Bagehot, W. (1867). *The English Constitution*. Chapman & Hal l.
Cámara de Diputados. (s.f.). *Tus Diputados*. <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados>

- Caminal, M. (1999). La representación y el parlamento. En M. Caminal. (Ed.), *Manual de Ciencia Política* (pp. 405-426). Tecnos.
- Cotta, M. (1996). Parlamentos y Representación. En G. Pasquino, S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino y A. Panebianco. (Comps.), *Manual de Ciencia Política* (pp. 265-310). Alianza Editorial.
- Congreso del Estado de Jalisco (s.f.). *Diputados*. <https://www.congreso-jalisco.gob.mx/diputados>
- Congreso del Estado de Jalisco (2022a). https://www.congreso-jalisco.gob.mx/sites/default/files/convocatorias/convocatoria_der echos_humanos.pdf
- Congreso del Estado de Jalisco (2022b, julio 18). *Convocatoria para elegir presidencia del ITEI sería irregular: MRV*. <https://www.congreso-jalisco.gob.mx/boletines/convocatoria-para-elegir-presidencia-del-itei-ser-irregular-mrv>
- Constitución Política del Estado de Jalisco [cpej], Reformada del 13 de marzo de 2024, (México). <https://congresoweb.congreso-jalisco.gob.mx/biblioteca-virtual/legislacion/Constitucion%20del%20Estado%20de%20Jalisco-100424.pdf>
- Garrido, S., & Freidenberg, F. (2020). El poder del voto. Cambio electoral y sistemas de partidos a nivel federal en México en 2018. *Política y gobierno*, 27(2), ePYG1279. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372020000200010&lng=es&tlng=es
- Gómez, R. (2018). Confianza en el Congreso y opinión pública: el caso mexicano. *Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales*, 63(233), 117-140. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.59483>
- Latinobarómetro (2023). *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina*. <https://www.latinobarometro.org/latContent.js>
- Martínez, E. (2020, 9 de octubre). *La Constitución Mixta. El caso de Cicerón*. Posmodernia. <https://posmodernia.com/la-constitucion-mixta-el-caso-de-ciceron/>

- Marván, J. (1999). *La formación del Estado y la democracia en México: el régimen presidencial y el federalismo en el siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica.
- Mora-Donatto, C. (2015). *Constitución, Congreso, Legislación y Control. Coordinadas para legisladores en tiempos de reelección*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Observatorio Jalisco Cómo Vamos [ojcv]. (2023). *Congreso cómo vamos. Una perspectiva cualitativa a partir de grupos focales*. https://drive.google.com/file/d/1I3nbxCJ7zR4zHmPshia_cKF6tn99gFf/-/view
- Páez, L. (2022, agosto 7). ¿Qué pasará ahora tras la elección ilegal de la nueva ombudsperson de Jalisco? *ZonaDocs*. <https://www.zonadocs.mx/2022/08/07/que-pasar-a-ahora-tras-la-eleccion-ilegal-de-la-nueva-ombudsperson-de-jalisco/>
- Pasquino, G. (2014). *Nuevo curso de Ciencia Política*. Fondo de Cultura Económica.
- Rivas, R. (2022, junio 16). Itei: Advierten convocatoria a modo para la presidencia del organismo. *El Informador*. <https://www.informador.mx/jalisco/Itei-Advierten-convocatoria-a-modo-para-la-presidencia-del-organismo-20220616-0163.html>
- Robles, M. (2023). Hagamos: la alternativa de un nuevo partido por y para Jalisco. En R.E. Prado y J. E. Rocha (Coords.), *Elecciones en Jalisco 2021: Hallazgos y consideraciones* (pp. 175-187). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (iteso). <https://rei.iteso.mx/server/api/core/bitstreams/56ad8a8d-4a71-4f4e-afca-fb1a699d5680/content>
- Saldaña, H. (2022, julio 21). A pesar de estar impedida, el Congreso nombra a nueva presidenta de la cedhj. *UdGTV Canal 44*. <https://udgtv.com/noticias/a-pegar-de-estar-impedida-el-congreso-nombra-a-nueva-presidenta-de-la-cedhj/51661>
- Sartori, G. (2016). *Límites de la ingeniería constitucional*. Instituto Nacional Electoral.
- Senado de la República (s.f.). *Integración LXV Legislatura*. <https://www.senado.gob.mx/65/senadores/integracion>

Segunda parte.
Seguridad pública, criminalidad
y derechos humanos

Desafíos de México en materia de seguridad¹

MAR COS PABL O MOL OE ZNIK
LUZ CELINA CAMAR ENA ROME RO

Introducción

El próximo gobierno federal encabezado por Claudia Sheinbaum Pardo tendrá la delicada responsabilidad de responder al principal problema y demanda ciudadana en México, *la (in) seguridad pública*, así como enfrentar a la impunidad entendida como la ausencia de sanción a los transgresores, en una realidad caracterizada por el quebrantamiento sistemático de la ley en el marco de un déficit de cultura de la legalidad y acuerdos cupulares entre bambalinas.

En la agenda de la seguridad en cualquiera de sus vertientes, destaca la violación al sagrado derecho a la vida: efectivamente, de conformidad con la Organización Mundial de la Salud (oms) el escenario nacional está signado por una situación de violencia endémica, a la luz de la elevada tasa de homicidios intencionales por cada 100,000 habitantes, a la sazón indicador propuesto por la oms; con el agravante de que la mayoría de las víctimas son menores de 25 años de edad, cuyo significado es la dilapidación del denominado bono demográfico.

¹ La presente contribución constituye un producto del Proyecto de Investigación “La Seguridad como Política Pública en México bajo la gestión de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)” del Departamento de Estudios Políticos, cucsh , Universidad de Guadalajara.

La violencia constituye un fenómeno complejo, multicausal, que debería ser atendido a través de todas las herramientas del Estado, a partir de la identificación de los principales factores que la explican y mediante un abordaje multidisciplinario.

Tratándose de la violencia producto del accionar de la delincuencia organizada, el aparato de seguridad-inteligencia debería —con toda la fuerza del Estado, como detentador del monopolio de la misma— neutralizar a aquellos grupos que atacan indiscriminadamente a la población civil, contribuyendo a generar un sentimiento de indefensión social y de cuestionamiento a la legitimidad del Estado y autoridades. En primer término, se impone el diseño de una estrategia nacional de seguridad que establezca las grandes directrices, líneas de acción, mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y tres poderes de la Unión, y el presupuesto, es decir, la dimensión costos.

Breves consideraciones sobre el marco normativo de la seguridad
En México su Constitución política consagra tres categorías de seguridad: nacional, interior y pública, lo que contrasta con la mayoría de los Estados-nación que solo identifican dos tipos de seguridad: la nacional y la interior, pública o ciudadana, dependiendo de la legislación vigente.

Seguridad nacional

El Estado mexicano no cuenta con una definición conceptual sobre seguridad nacional a nivel constitucional. Cabe destacar que la Ley de seguridad nacional es fundamentalmente una ley destinada a la agencia civil de inteligencia y su personal; esta ley, además de ser obsoleta, solo hace referencia a las acciones que deben comprenderse como asunto de seguridad nacional, a partir de una visión estática de las amenazas a la seguridad nacional (Cámara de Diputados, 2005). La única claridad de dicho ordenamiento jurídico se encuentra plasmado en el su artículo 3° al identificar como finalidad de la seguridad nacional, la de preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la de proteger a la nación de riesgos y amenazas; la de preservar la soberanía e in-

dependencia nacionales, así como mantener el orden constitucional, las instituciones y la unidad de las partes integrantes de la federación. Por tanto, se trata de una concepción *Estado-céntrica* de la seguridad, propia de la primera mitad del siglo xx (ver; Guerrero Agripino, Luis Felipe y Moloeznik, Marcos Pablo (coords), 2022). Lo anterior se desprende también de la definición de seguridad nacional plasmada en el Glosario de Términos Unificados elaborado, de manera conjunta, por la Secretaría de Marina/Armada de México y la Secretaría de la Defensa Nacional, que a la letra reza: “[...] condición necesaria que proporciona el Estado para garantizar la prevalencia de su integridad territorial, independencia, soberanía, estado de derecho, su estabilidad política, social y económica y la consecución de sus objetivos nacionales” (sed ena -semar, 2018: 24). Como se puede apreciar, se trata de una concepción específica y propia de la visión y el lenguaje castrenses, que se presenta como confusa y desfasada. En otros términos, una definición de la seguridad nacional que lleva a interpretaciones ambiguas e inconsistentes y corre el riesgo de debilitar la capacidad del Estado para enfrentar de manera efectiva los desafíos internos y externos de la seguridad.

Recapitulando, la cosmovisión estatista y militarista de la seguridad nacional en México es, a todas luces, ambigua. Su imprecisión y desfase en el tiempo impone la necesidad de una definición clara y precisa de seguridad nacional que responda a las necesidades de la realidad actual y sirva de marco de referencia para identificar y contrarrestar los riesgos y amenazas que impiden la consecución de las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales (Cuervo, Noé y Moloeznik, Marcos Pablo, 2021). La claridad conceptual de la seguridad nacional es clave para una nación, puesto que permite una mayor claridad operativa de la misma, es decir, una mejor planificación estratégica y una efectiva conducción de la defensa, a la sazón, uno de los componentes de la seguridad nacional.

El paradigma reduccionista de la seguridad nacional mexicana se refleja en las fuerzas armadas, cuyas misiones van más allá de garantizar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, verificándose una expansión de sus funciones paradójicamente de la mano de los

gobiernos de alternancia, pero que con la actual gestión invaden esferas competenciales tradicionalmente responsabilidad de las autoridades civiles tales como aduanas, obra pública, educación náutica, entre otras. Se trata de un proceso de militarización de la vida pública sin parangón (Moloeznik, Marcos Pablo, 2022a).

Seguridad interior

En México, a diferencia de otros países existe una tercera dimensión de la seguridad, denominada seguridad interior. Esto se debe, entre otros factores, a que en el contexto mexicano existe una combinación de factores históricos, estructurales y geopolíticos que han configurado de manera muy particular la concepción de la seguridad. Entre los argumentos para la existencia de la seguridad interior se señalan que México enfrenta desafíos muy particulares que requieren una atención diferenciada y estratégica para abordarlos de manera efectiva; basta recordar que la historia de México se encuentra signada por varios episodios de insurgencia y conflicto de naturaleza interna. Sin embargo, solo se reconoce como una facultad del Presidente de la República para disponer de las fuerzas armadas permanentes de la nación con el objeto de garantizar la seguridad interior, pero al carecer de una ley reglamentaria, el lector se encuentra ante un vacío legal o laguna jurídica. La seguridad interior, tal vez guarde correspondencia con lo que el Comité Internacional de la Cruz Roja denomina “otras situaciones de violencia” y que define como actos aislados y esporádicos de violencia tales como tensiones, disturbios y motines, una especie de zona gris difícil de aprehender que suele rebasar las capacidades de los cuerpos de seguridad pública y obligan a comprometer y empeñar a las fuerzas armadas para restablecer el orden público (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2015).

En este punto, es importante dejar constancia que la Ley de Seguridad Interior fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (dof) el 21 de diciembre de 2017, pero fue invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) el 15 de noviembre de 2018, al interpretar que sus contenidos y alcances vulneraban la letra y espíritu de la

Ley Suprema de la Nación (Cámara de Diputados, 2017). Como quiera que sea, se considera que el concepto seguridad interior constituye un resabio decimonónico que persistió en los trabajos del constituyente de Querétaro y que abreva en las Constituciones de 1824 y 1857, y que a lo largo del siglo xix fue sinónimo de seguridad pública (Moloeznik, Marcos Pablo, 2021b).

Seguridad pública

Su fin último es preservar la vida e integridad física de las personas, sus derechos y libertades, su patrimonio y bienes, así como velar por la tranquilidad y el orden público (Cámara de Diputados, 2009). Para ello, su actuación comprende la investigación, persecución y sanción de los delitos (Artículo 21 constitucional). A la luz de su segunda vertiente, responde a una definición tradicional o restringida de la seguridad que hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden público, objetivos que logra a través de disciplinar el comportamiento social con el uso de mecanismos de reacción tales como el control penal, la represión de los delitos y las faltas administrativas, en un ámbito en el que la actuación policial está más encauzada con la noción de seguridad del Estado que a la dimensión de seguridad que debe velar por la protección efectiva de los ciudadanos y la garantía de sus derechos y libertades, correspondiente a un sistema democrático de gobierno.

En la actualidad, el término seguridad pública en México carece de una homologación conceptual sobre su definición, basta con revisar su normatividad y destacar que mientras el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (cpeum) la define “como una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios”, es decir, una competencia concurrente, la fracción III, inciso h, del artículo 115 Constitucional (municipio libre) la equipara a la recolección de residuos o la disposición de panteones, es decir, genera una confusión entre función y servicio público, al enumerar las actividades a cargo del municipio sin distinguir entre aquellas.

El marco legal de una concepción de seguridad antropocéntrica en México se aleja del concepto seguridad ciudadana consagrado en la mayoría de los países de la región, al establecer la seguridad pública como una función privativa del estado, en contraste con la coproducción de la seguridad que caracteriza a la seguridad ciudadana (Moloeznik, Marcos Pablo, 2019).

Tratándose de la seguridad pública, el instrumento coercitivo por excelencia son las instituciones policiales. La propia ley suprema de la nación concibe a las instituciones de seguridad pública, incluyendo la guardia nacional, como de carácter civil, disciplinado y profesional. (Artículo 21 constitucional) En este marco, tal vez el mayor problema que se presenta es el de los *balances o desequilibrios*, dado que coexisten en México los tres estadios de desarrollo policial universalmente aceptados: criminal, empírico y científico. El sistema policial mexicano es descentralizado, debido a que la seguridad pública es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno. Y, en contraste con la Ley Suprema de la Nación, el modelo policial dominante en México es la policía militarizada que, con la creación de la guardia nacional, dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional, alcanza su máxima expresión (Ver; Bravo Padilla, Itzcóatl Tonatiuh (coord.), Moloeznik, Marcos Pablo, Bravo Aguilar, Nauhcatzin Tonatiuh y Hernández Godínez, Alfonso (Comps.), 2021). Además, en México pende sobre la cabeza de los agentes de Ministerio Público (fiscales), peritos e integrantes de las instituciones policiales *la espada de Damocles*, de la mano de los exámenes de control y confianza, plasmados en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política Federal, que da al traste con el debido proceso porque una de las pruebas que se aplican —el polígrafo—, carece de carácter científico y su aplicación en materia laboral resulta inconstitucional y violatoria de los derechos humanos. Dicho en otras palabras, estos tres colectivos de funcionarios públicos carecen de seguridad y estabilidad laboral porque pueden ser libremente removidos de reprobación la batería de seis exámenes de control y confianza, y en especial el polígrafo, y aun-

que la separación haya sido injusta en ningún caso procederá la reinstalación (Moloeznik, Marcos Pablo y González Beltrán, Fernando, 2022).

Escenario estratégico nacional

(Para mayores detalles; ver, Solís Minor, Patricia y Moloeznik, Marcos Pablo, 2024; y, Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia, 2023)

En las últimas décadas, México ha destacado a nivel internacional al ocupar los primeros lugares en diversos indicadores o ranking relacionados con la violencia y la impunidad. En este marco, México lidera el ranking 2023 de las 50 ciudades más violentas del orbe. Así, de acuerdo a los resultados presentados en dicho ranking, México es el país con el mayor número de ciudades más violentas a nivel mundial, al tener 16 de las 50 ciudades que se encuentran en la lista, seguido por Brasil con 10, Colombia con 8, Estados Unidos con 6, Sudáfrica con 4, y Honduras con 2, mientras que Trinidad y Tobago, Haití, Ecuador y Jamaica cuentan con una (Ver; gráfica 1).

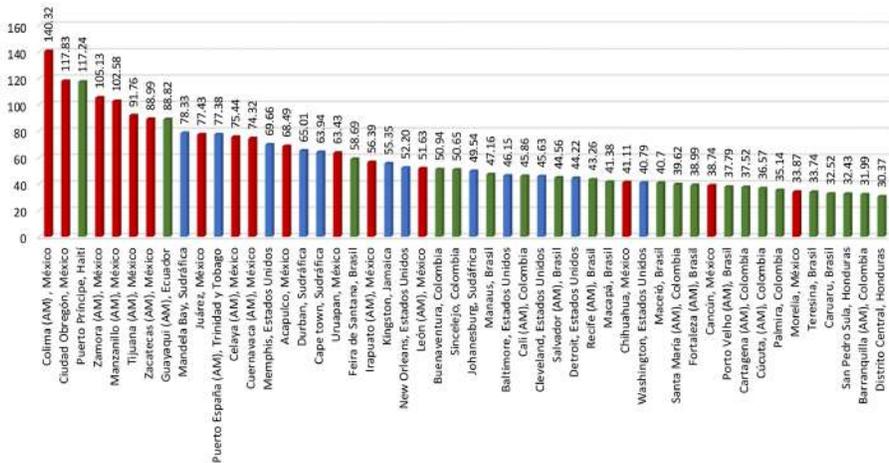
Al hacer una comparación con el ranking del año anterior (2022), conviene destacar que, por segundo año consecutivo, Colima se mantiene como la ciudad más violenta del mundo, y mientras que San Luis Potosí ha salido del ranking 2023, la ciudad de Manzanillo ha ingresado al mismo.

Como se puede ver en la gráfica 1, de las cincuenta ciudades más violentas del mundo, treinta y ocho se encuentran en América Latina, mientras que, de las diez ciudades más violentas del orbe, siete son mexicanas. Solo para contextualizar el nivel de violencia en México, basta con señalar el caso de Colima que encabeza la lista del ranking, esta ciudad por sí sola tiene la misma tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes que cuatro ciudades consideradas de las más violentas; además, resulta preocupante observar que las dieciséis ciudades mexicanas más violentas presentan una sumatoria de homicidios que iguala a la de veintiocho ciudades presentes en el ranking considerado; o, lo que es lo mismo, México por sí solo tiene el mismo número de homicidios dolo-

Los que más de la mitad de las cincuenta ciudades consideradas como las más violentas del mundo.

La situación de violencia en México es sumamente alarmante, las cifras de homicidios dolosos responden a múltiples causas o factores, como la presencia de cárteles de las drogas, la debilidad institucional, la corrupción y la impunidad, entre otros. Es necesario entender que la violencia no solo cobra vidas, sino que también socava la seguridad ciudadana, obstaculiza el desarrollo económico y genera un clima generalizado de miedo y desconfianza.

Gráfica 1
Las 50 ciudades más violentas del mundo 2023



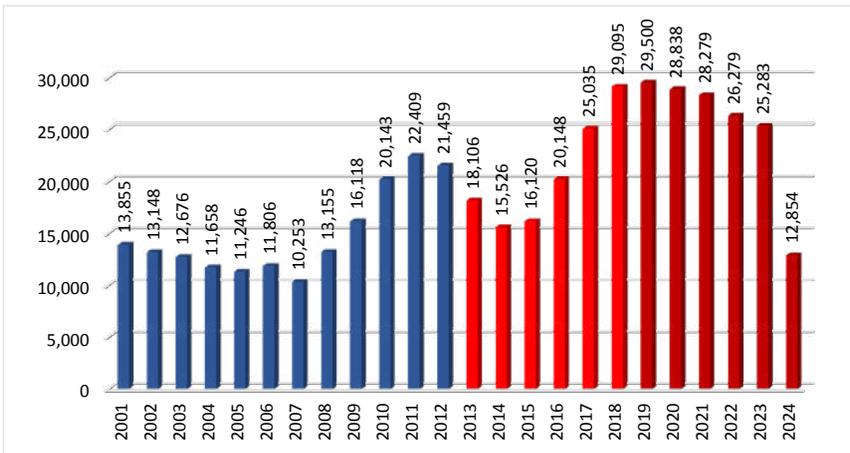
Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia penal A.C. (2024)

Los niveles de violencia en México superan con creces los estándares internacionales, colocándolo en las listas de los países más afectados por este flagelo, donde la ejecución de delitos como los homicidios, feminicidios y desapariciones se han convertido en una constante de la vida cotidiana, generando un entorno generalizado de temor, erosión del tejido

social y desconfianza ciudadana en las autoridades ante la falta de respuestas efectivas para hacer frente a la delincuencia común y organizada.

Ahora bien, el delito más importante en México es, sin duda, el homicidio doloso o intencional, ya que la pérdida de la vida es irreversible (da al traste con el sagrado Derecho a la Vida) ni tampoco se debe soslayar que mantenerse vivo es la condición para el goce del resto de los Derechos Humanos. Las elevadas cifras registradas anualmente relevan la magnitud del problema de inseguridad que se vive y evidencian la violencia sin precedentes que azota al país en las últimas décadas. De acuerdo con información proporcionada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (se snsp), del año 2001 a la fecha se han cometido 452,989 homicidios dolosos en México, cifra que arroja un promedio de 52 personas asesinadas intencionalmente por día en los últimos 24 años (Ver; gráfica 2).

Gráfica 2
Homicidios dolosos en México en números absolutos, 2001-2024



Fuente: Elaboración propia con información obtenida sobre la incidencia delictiva del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, años varios.

Como se puede observar en la gráfica 2, el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador (amlo) es el más letal de los últimos cuatro sexenios presidenciales en México. Tan sólo en lo que va de su gobierno se han cometido 151,033 homicidios intencionales en el país; esta cifra duplica el número de homicidios registrados durante la gestión encabezada por Vicente Fox (2000-2006) y es, hasta la fecha de realización del presente trabajo de investigación, 30% mayor en comparación con los homicidios dolosos contabilizados en el sexenio a cargo de Felipe Calderón (2006-2012), cuando tuvo lugar la denominada “guerra contra el narcotráfico”.

Las altas cifras de homicidio doloso en México constituyen un indicador contundente que refleja no solo la debilidad de las instituciones encargadas de proteger a la sociedad, sino que demuestra también la crisis en que se encuentra el Estado mexicano de garantizar seguridad a su población. Así, en México la violencia homicida ha llegado a cifras sin precedentes, situando al país entre las naciones con las tasas más elevadas por homicidio intencional a nivel mundial (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023a).

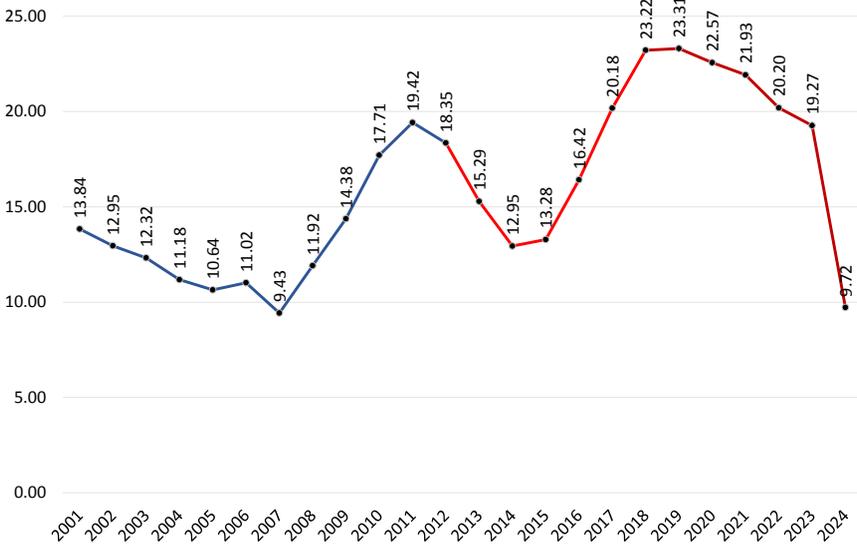
La Organización Mundial de la Salud (oms) ha señalado que un país con una tasa de 10 o más homicidios por cada 100,000 habitantes presenta características de violencia endémica (Banco Mundial, 2016). Vivir en un contexto signado por la violencia endémica trae aparejada una persistencia prolongada y generalizada de la violencia en la sociedad, cuestionando severamente la seguridad y bienestar de los ciudadanos.

En el caso de México, los datos presentados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (sesnsp) demuestran que, con excepción del año 2007, el país ha enfrentado condiciones de violencia endémica durante más de dos décadas. En lo que va del año 2024, —*al corte del 24 de junio*—, México continúa mostrando la misma tendencia en los homicidios dolosos que, al menos, alcanzará la tasa de homicidios del año anterior, lo que evidencia que hasta la fecha no ha existido una estrategia que permita disminuir los homicidios intencionales en el país. En particular, a partir del año 2018, México ha duplica-

do la tasa de homicidios dolosos establecida por la oms, como se observa en la gráfica 3, donde se presentan niveles epidémicos de violencia.

Tratándose de la violencia, otro indicador en el que México destaca a nivel internacional es por la prevalencia de la violencia contra las mujeres, especialmente por el creciente número de feminicidios que año con año van al alza. En este marco, es importante señalar que recién a partir del año 2015 se comenzaron a clasificar y tipificar los asesinatos de mujeres por razones de género, lo que refleja el reconocimiento creciente de la gravedad que ha tenido este tipo de violencia en el país. Anteriormente, este delito era clasificado y contabilizado como homicidio convencional; sin embargo, esto se revirtió cuando el número de denuncias de asesinatos de mujeres por motivos de género comenzaron a aumentar significativamente.

Gráfica 3
Tasa de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes, 2001-2024



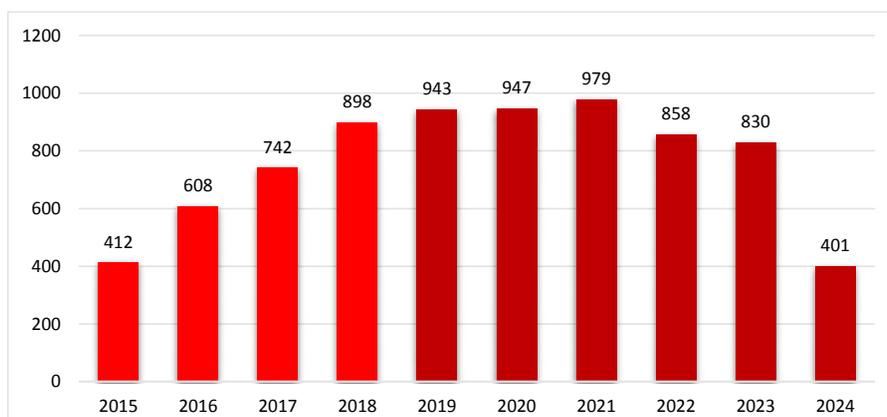
Fuente: Elaboración propia con información obtenida sobre la incidencia delictiva del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, años varios.

De conformidad con el último informe del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal) (2022), México es uno de los países donde más se ejerce violencia contra las mujeres al ocupar el segundo lugar a nivel regional por número de feminicidios, tan solo por debajo de Brasil. Esto se confirma al consultar las estadísticas oficiales del censp, de las que se desprende que, del año 2015 al 24 de junio de 2024, se ha registrado un total de 7,618 feminicidios (Ver; gráfica 4).

El número de feminicidios en México no ha dejado de aumentar; a pesar de que en los años 2022 y 2023 se presenta una pequeña disminución, porque la cifra duplica el número de feminicidios registrados en el año 2015. Nuevamente, se comprueba que el actual gobierno ha sido el más mortífero respecto a los feminicidios en comparación con el sexenio anterior: al comparar el número de mujeres asesinadas por razón de género de 2015 a 2022, el incremento representa 30%, al pasar de 2,660 feminicidios con el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) a 3,727 de la mano del presidente Andrés Manuel López Obrador, esto sin considerar los feminicidios del año 2023 y los que se cometan hasta la entrega de la primera magistratura durante 2024 (Ver; gráfica 4).

Como el lector puede observar en la gráfica 4, la persistencia del elevado número de feminicidios en el actual gobierno evidencia la falta de una estrategia efectiva para abordar y reducir este grave delito contra las mujeres e, incluso, basta con apreciar que las cifras registradas por el censp durante el primer semestre de 2024 muestran la misma tendencia. A pesar de los esfuerzos declarados por parte del gobierno para abordar este problema, los datos muestran una continuidad alarmante en los niveles de violencia de género en México, lo que sugiere deficiencias significativas en las políticas de prevención, protección y persecución del delito en razón de género.

Gráfica 4
Feminicidios en México, 2015-2024



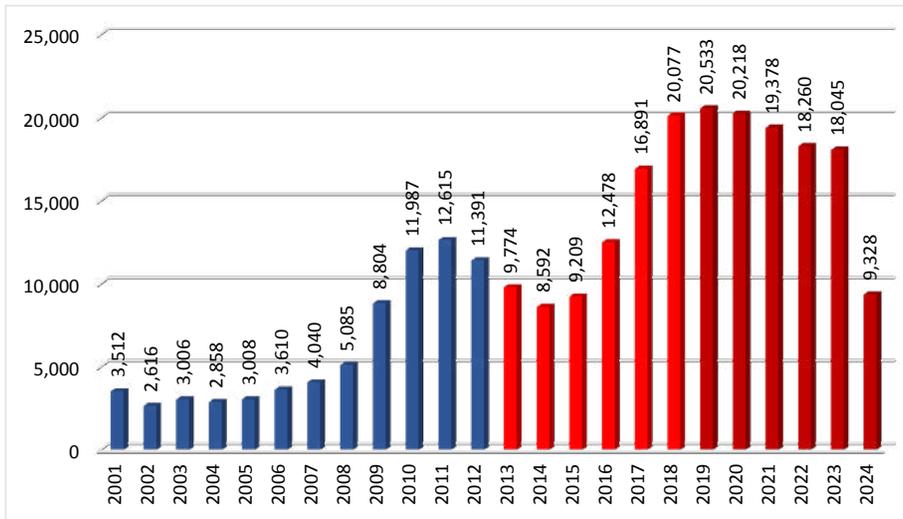
Fuente: Elaboración propia con información obtenida sobre la incidencia delictiva del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, años varios.

Al momento de abordar el tema sobre homicidios dolosos en México, no se puede desligar la importancia que guarda el tráfico de armas en el país, debido a que tiene un impacto directo en los niveles de homicidios intencionales. En este sentido, cabe señalar que México se encuentra en una situación desfavorable a consecuencia de su vecindad con Estados Unidos, país que cuenta con una legislación más flexible en cuanto a la venta y posesión de armamento, lo cual ha generado un flujo abundante y permanente de armas de fuego hacia México. De acuerdo con una investigación realizada por la Universidad de San Diego, se estima que a México ingresan anualmente 210,000 armas de forma ilegal provenientes de la Unión Americana, es decir, casi 580 armas diariamente.

Por su parte, el último estudio mundial sobre el tráfico de armas de fuego posiciona a México en el séptimo lugar por ser uno de los países con mayor número de armas ilegales en su territorio a escala global (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023b). De conformidad con el se snsp, de 2001 al primer semestre de 2024 se co-

metieron 452,0989 homicidios dolosos, de los cuales el 56% se efectuaron con arma de fuego. No obstante, en el último sexenio este porcentaje se ha incrementado al punto que se estima que 73% de los homicidios dolosos en México se cometen con arma de fuego. La proliferación de armas de fuego (en especial, medios de alto poder de fuego y letalidad) se erige así en un verdadero foco rojo (Ver; gráfica 5).

Gráfica 5
Homicidio doloso en México con arma de fuego, 2001-2024



Fuente: Elaboración propia con información obtenida sobre la incidencia delictiva del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como se puede observar en la gráfica 5, es evidente que en la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador los asesinatos intencionales con arma de fuego han aumentado exponencialmente.

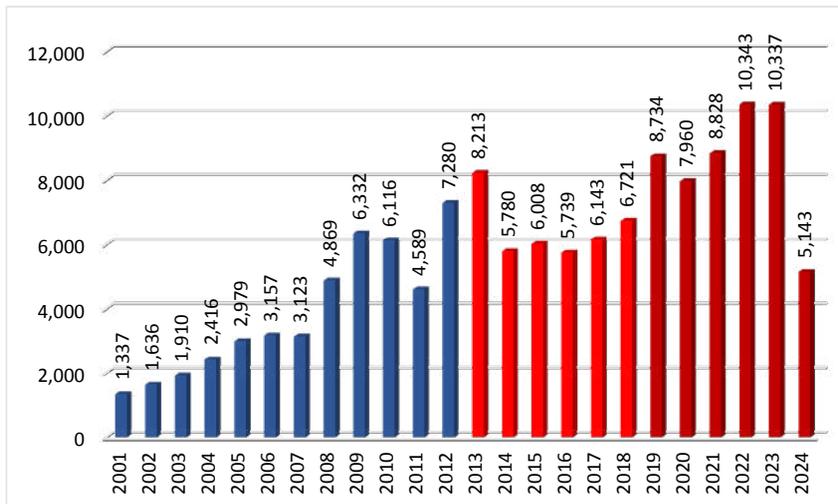
En los últimos 24 años se han cometido un total de 255,315 homicidios dolosos con arma de fuego, es decir, por más de dos décadas se han asesinado en promedio 29 personas diariamente con arma de fuego en

el país, en contraste con el promedio de personas asesinadas diariamente en la presente administración con arma de fuego que es de 48. Así tan solo en la presente administración se han cometido 105,762 muertes intencionales, es decir, 41% más asesinatos con arma de fuego en comparación con los tres últimos sexenios presidenciales (ver gráfica 5). De donde, la proliferación de sistemas de armas de alto poder de fuego y letalidad se presenta como otro asunto crítico a atender por el próximo gobierno presidencial.

Otro de los delitos que persisten en México y vulneran la tranquilidad de la ciudadanía son las extorsiones: del año 2001 al primer semestre de 2024 se han registrado 136,693 casos de extorsión en el país (se snsp, 2024). Nuevamente, la actual administración ha sido en la cual se han cometido el mayor número de extorsiones en los últimos 24 años al registrarse 51,345 extorsiones en lo que va del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador (aml o); esta cifra cuadruplica el número de extorsiones que se registraron durante el mandato de Vicente Fox (ver gráfica 6). Incluso, al realizar un comparativo más detallado se puede observar que en lo que va de la gestión a cargo de aml o se han efectuado más extorsiones que durante las dos administraciones presidenciales de Vicente Fox y Felipe Calderón, y es 25% mayor que las extorsiones registradas en el sexenio de Enrique Peña Nieto (ver gráfica 6).

No obstante contar con el mayor número de extorsiones de los últimos 24 años, el gobierno de aml o ha demostrado la ausencia de una política o estrategia efectiva para combatir las extorsiones en México, lo cual indica el mal manejo de las autoridades para disminuir este inadmisibles delito como lo evidencian el número de casos registrados.

Gráfica 6
Extorsiones en México, 2001-2024



Fuente: Elaboración propia con información obtenida sobre la incidencia delictiva del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La inseguridad y violencia en México han alcanzado niveles alarmantes, evidenciando la incapacidad del gobierno para garantizar la protección no solo de la población en general, sino también de aquellos encargados de salvaguardarla, como es el caso de policías y militares. En los últimos años, las cifras de asesinatos de estos funcionarios en enfrentamientos con la delincuencia común y el crimen organizado han experimentado cifras por demás inquietantes (Ver; tabla 1).

Tabla 1
Policías asesinados en México

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
452	446	524	401	403	412	187

Fuente: Elaboración propia con datos registrados de Causa en Co común, A. C.

De la lectura de la tabla 1 se desprende que del año 2018 a la fecha se registran 2,825 policías asesinados en el cumplimiento del deber. Esta cifra evidencia que, en los últimos siete años, se han asesinado en promedio 403 policías al año, es decir, en este periodo de tiempo ha sido asesinado poco más de un policía diariamente.

Para evidenciar la gravedad del problema, basta mencionar que en lo que va del presente año, se ha registrado el asesinato de 187 policías en México (Causa en Común, A. C, 2024). Esto demuestra que no hay una estrategia de gobierno para brindar protección a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como Naciones Unidas denomina a los integrantes de las instituciones policiales.

Por su parte, en el caso de militares, la Secretaría de la Defensa Nacional (sedena) ha reportado en sus informes que del año 2009 a 2024, han muerto 356 militares en 5,832 enfrentamientos con el crimen organizado (Ver tabla 2). No obstante, esta cifra es, a todas luces irreal, debido a que esta cantidad de militares muertos no es ni siquiera creíble durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) a lo largo del cual se estima que fallecieron alrededor de 70,000 civiles en el país. Incluso, al hacer un comparativo entre las cifras de agresores muertos con la de militares asesinados la cifra es superior en 5,271.

Las cifras de policías y militares asesinados reflejan una crisis profunda de inseguridad del país. La falta de capacidad del gobierno para tender un manto de protección sobre sus propios funcionarios del sector seguridad-defensa no solo representa una amenaza para la estabilidad interna, sino que socava también la efectividad de las fuerzas del orden y debilita la capacidad del Estado para hacer frente a la delincuencia y en especial al crimen organizado.

Adicionalmente, en los últimos años México ha experimentado un preocupante aumento en el número de personas desaparecidas; esto se ha convertido en una problemática que ha alcanzado proporciones alarmantes y ha generado una profunda inquietud a nivel nacional e internacional. En las últimas décadas, esta situación se ha visto reflejada en las cifras que arroja el Registro Nacional de Datos de Personas Ex-

traviadas o Desaparecidas (r npdno) de la Secretaría de Gobernación (seg ob), así como en diversos reportes que dan cuenta de la crisis que vive el país sobre personas desaparecidas y no localizas, tipificado como un *delito de lesa humanidad*.

Tabla 2
Militares asesinados de 2009 al 1 de abril de 2024

Año	Agresiones	Militares		Agresores	
		Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
2007	48	14	12	22	14
2008	106	14	50	71	26
2009	207	12	114	211	71
2010	621	47	257	734	108
2011	1,009	40	324	1,297	138
2012	814	47	289	1,032	70
2013	482	24	154	459	60
2014	276	17	84	260	35
2015	185	18	55	126	21
2016	173	14	65	102	38
2017	303	16	86	127	45
2018	269	10	87	169	40
2019	242	11	84	197	31
2020	260	6	56	233	44
2021	236	13	75	162	36
2022	260	8	53	185	62
2023	262	38	82	184	33
2024	79	7	31	56	8
TOTAL	5,832	356	1,958	5,627	880

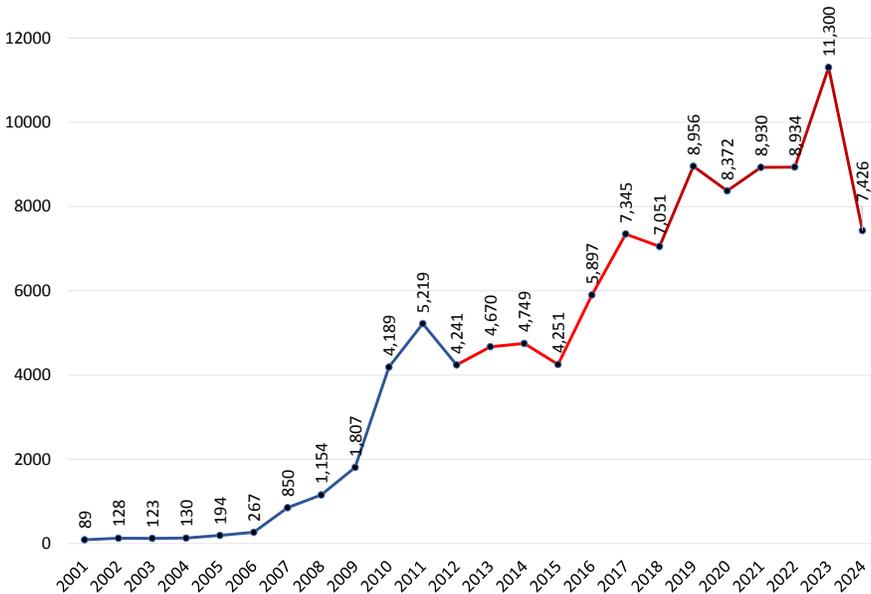
Fuente: información obtenida de Animal Político (2024).

La gráfica 7 muestra el incremento exponencial que han experimentado las desapariciones en México, tan sólo del año 2001 al 05 de agosto de 2024 han desaparecido y no han sido localizadas 106,272 personas. El sexenio presidencial que registró el menor número de personas desaparecidas fue el de Vicente Fox (2000-2006) con 931 desapariciones registradas; sin embargo, al inicio del gobierno de Felipe Calderón

(2006-2012) las cifras comenzaron a aumentar significativamente hasta llegar a 17,460 personas desaparecidas durante su sexenio.

A pesar de las cifras anteriores, la gestión a cargo de aml o nuevamente se caracteriza por concentrar el mayor número de registros de personas desaparecidas de las últimas décadas. Cabe destacar que, al 05 de agosto de 2024, la administración de aml o ya superó el número de personas desaparecidas y no localizadas en comparación con los tres sexenios presidenciales anteriores; en la actual gestión existe un registro de 53,918 personas desaparecidas y no localizadas, mientras que en los tres gobiernos presidenciales anteriores se registró un total de 52,354 desapariciones (ver Gráfica 7).

Gráfica 7
Personas desaparecidas y no localizadas en México, 2001-2024



Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Registro Nacional de Datos de Personas Extrañadas o Desaparecidas (r npdno).

Tratándose de la cantidad de desapariciones de lo que va de 2024, se desprende la misma tendencia del año anterior; esta disparidad de cifras no solo refleja un incremento preocupante en la crisis de desapariciones en México, sino que subraya que la administración de aml o ha sido, por mucho, la más deficiente en materia de seguridad en las últimas dos décadas. Estas cifras demuestran la falta de políticas y estrategias para prevenir las desapariciones en el país, lo que representa una violación flagrante de derechos humanos y un riesgo para la estabilidad y el Estado de Derecho en México.

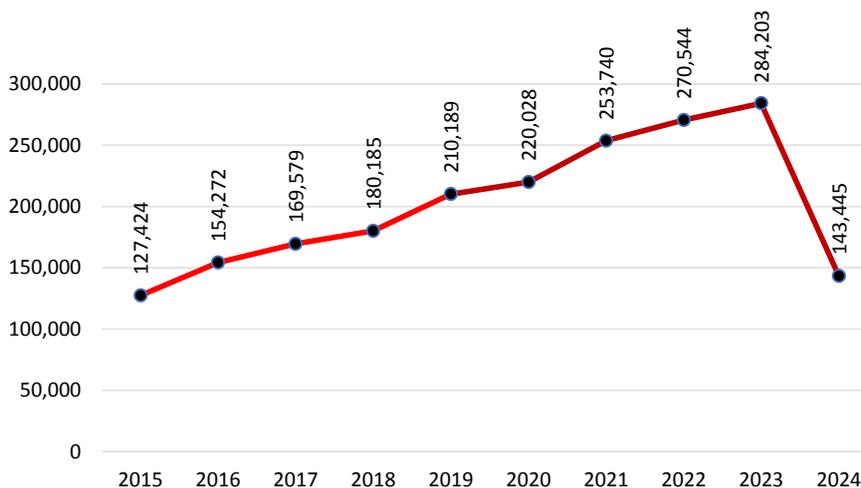
Otro de los delitos que el próximo gobierno debe considerar son los comportamientos abusivos que se producen dentro del entorno familiar, también conocidos como violencia doméstica, familiar o intrafamiliar, la cual se manifiesta en diferentes modalidades de daños ya sean físicos, emocionales o psicológicos, sexuales económicos o verbales dentro de la escena familiar.² Es muy importante considerar la violencia familiar como asunto de seguridad pública porque los diferentes daños que ocasiona repercuten a la familia, considerada el núcleo de la sociedad, la cual tiene consecuencias devastadoras para la salud mental y física de las víctimas y normalmente conlleva a ciclos de violencia cuyo impacto social se hace sentir por generaciones.

Ahora bien, conviene dejar constancia que solo se consideran los datos de violencia familiar a partir del año 2015, porque en las bases anteriores del se snsp no se desagregaba esta información. En este sentido, desde el año 2015 al 24 de junio de 2024 se han registrado dos millones trece mil sesenta y nueve casos de violencia familiar en México. Como

² Para la realización del presente trabajo de investigación no se establecerán las cifras de abuso sexual porque, a pesar de que existe información de este delito en las bases del se snsp, la cifra no viene desagregada y, por ende, no se está en condiciones de deducir en qué casos se produjo el delito dentro del entorno familiar y en cuáles no. Asimismo, en la base de datos del se snsp, aparece un apartado titulado “*otros delitos contra la familia*” que tampoco se considera porque, al no encontrarse explicado a qué tipo de delitos se refieren, no se puede brindar una explicación precisa sobre los mismos.

puede observarse en la gráfica 8, a partir de que los casos de violencia familiar se comenzaron a registrar, estos no han dejado de aumentar, al punto que desde el año 2021 las cantidades de casos de violencia familiar ya duplicaban las cifras registradas del año 2015.

Gráfica 8
Violencia familiar



Fuente: Elaboración propia con información obtenida sobre la incidencia delictiva del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Al observar la gráfica 8, se demuestra la ausencia de una estrategia del gobierno para atender este importante asunto que es crítico para la seguridad pública de México, el desinterés de las autoridades es evidente al tener una tendencia siempre al alza sobre la violencia familiar: al comparar los últimos cuatro años del gobierno del ex presidente Enrique Peña Nieto con los primeros cuatro años del presidente Andrés Manuel López Obrador, se verifica un incremento de 34% de los casos denunciados de violencia familiar, al pasar de 631,460 a 954,501 (ver gráfica 8). Aunado a lo anterior, al observar la cifra del año 2024 se evidencia que, al término del año, esta cifra será igual o superará la cantidad de los casos denuncia-

dos de violencia familiar del año 2023, lo que constata la total desatención del gobierno actual por atender este importante problema.

Como se mencionó anteriormente, una de las modalidades de la violencia intrafamiliar es la económica que se manifiesta en el incumplimiento de las obligaciones para la asistencia familiar e implica la restricción de recursos financieros que impiden el acceso a recursos de primera necesidad como es la alimentación o la atención médica, lo cual tiene un alto costo para la sociedad y la seguridad. De acuerdo con cifras registradas del *se snsp*, del año 2015 a junio de 2024 se han registrado 228,789 denuncias por incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar. Al comparar los últimos cuatro años del gobierno del ex presidente Enrique Peña Nieto con los primeros cuatro años del presidente Andrés Manuel López Obrador, se observa un incremento de 25% de los casos de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, al pasar de 98,641 a 130,148 (ver gráfica 9).

Estos delitos de alto impacto (homicidio doloso, feminicidio, proliferación de armas de uso reservado y exclusivo a las fuerzas armadas, desapariciones) tal vez respondan al accionar del crimen organizado en sus diversas modalidades (en especial, el narcotráfico), que ocupa y controla buena parte del territorio nacional donde el Estado mexicano no es capaz de ejercer efectivamente su soberanía y donde se cumplen con las dos condiciones para la existencia de un conflicto armado de carácter no internacional (can i): intensidad de la violencia (umbral de la violencia que no puede ser controlado con la policía) y organización de las partes en conflicto (actores criminales que cuentan con capacidades y medios como para llevar a cabo operaciones militares sostenidas) (Moloeznik, Marcos Pablo, 2022b). Cabe entonces preguntarse sobre el rol de las fuerzas armadas, en particular del ejército, frente al dominio de actores armados no estatales en buena parte del territorio nacional.

Gráfica 9
Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar



Fuente: Elaboración propia con información obtenida sobre la incidencia delictiva del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La ausencia de ejercicio efectivo de la soberanía por parte del Estado mexicano ha alcanzado niveles críticos, lo que ha generado preocupación a nivel internacional. Ejemplo de ello, es la declaración del jefe del Comando Norte de Estados Unidos, general Glen VanHerck, quien afirmó que se estima que entre el 30 y el 35% del territorio mexicano es controlado por el crimen organizado (Animal Político, 2021). Esta situación plantea graves implicaciones para la gobernabilidad del Estado mexicano debido a que cuando una porción tan significativa del territorio está dominada por grupos criminales, se erosiona la capacidad del gobierno para hacer valer la ley y proteger a sus ciudadanos, aunado a que el control territorial del crimen organizado puede socavar la legitimidad del gobierno, minar la confianza pública en las instituciones y generar un ambiente de temor e inseguridad.

El entorno de violencia e inseguridad que se vive en México se explica en gran parte, gracias a los altos niveles de impunidad que prevalece de manera generalizada en el sistema de procuración e impartición de justicia. Los deficientes resultados en la persecución y castigo a los responsables de cometer delitos refuerzan la percepción social de que la ley es un concepto abstracto, donde la impunidad no solo perpetúa un espiral de violencia e inseguridad, sino que también socava los cimientos de la democracia y el Estado de derecho.

La ausencia de autonomía de las fiscalías (tanto de la General de la República como la de las entidades federativas) y su déficit de profesionalismo (al carecer de un verdadero servicio civil de carrera), sumados a una agencia civil de inteligencia (Centro Nacional de Inteligencia) que responde al interés del gobierno en turno y no al interés superior del Estado (Moloeznik, Marcos Pablo, 2021a), probablemente expliquen en gran medida el elevado grado de impunidad promedio en México.

La desconfianza ciudadana en las autoridades encargadas de la seguridad y justicia es de tal magnitud que, de acuerdo con la última Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (envepe) del año 2023, solo se denuncia el 10.9% de los delitos efectivamente cometidos. A pesar de que esta cifra es mínima en comparación con el número total de delitos que ocurren a nivel nacional, el Ministerio Público o Fiscalía solo inició carpeta de investigación en el 7.6% de los casos. Esto significa que en 92.4% de los delitos ocurridos en México no hubo denuncia o no se inició una carpeta de investigación.

Del 7.6% de los casos donde la autoridad competente inició carpeta de investigación, solamente en 53.9% se continuó con la investigación. Sin embargo, de los casos donde se continuó con la investigación no existen garantías de que se llegue a una sentencia condenatoria, lo que evidencia que la impunidad en México puede ser aún mayor al 96%. Este contexto explica por qué entre las razones que exponen las víctimas para no denunciar destaca que lo consideran una pérdida de tiempo (31.5%), seguido de la desconfianza que tienen en la autoridad (14.7%)

e, incluso, un 8.8% de las víctimas reconocieron tener miedo a que las propias autoridades los extorsionen (envipe, 2023).

Respecto a la percepción de confianza, entre las autoridades que los ciudadanos identificaron por su alto nivel de confianza se encuentra en primer lugar la Marina (90.1%), seguido del Ejército (87.2%), la Guardia Nacional (80.8%) y la Fiscalía General de la República (63.3%), mientras que entre las principales autoridades que fueron identificadas por corruptas se encuentran la Policía de Tránsito (73.9%), los Jueces (66%), la Policía Preventiva Municipal (64.7%), la Policía Estatal, el Ministerio Público y las Fiscalías Estatales (62.8%).

Se trata, en síntesis, de un elevado grado de impunidad, cifra negra y desconfianza generalizada de la ciudadanía en las autoridades, a los que se tendrá que enfrentar la próxima administración federal.

Conclusiones: desafíos de México en materia de seguridad

La seguridad es una función imprescindible para la existencia del Estado, por esta razón es obligatoria, privativa, indelegable e imposterizable del Estado. México sufre de violencia endémica. El próximo gobierno presidencial encabezado por Claudia Sheinbaum Pardo enfrenta el enorme desafío de implementar políticas conjuntas, multidisciplinarias y transversales para abordar las causas estructurales de la violencia en el país.

En este sentido, se requiere un enfoque integral que involucre medidas de seguridad, reformas institucionales y políticas de prevención. En el caso de los feminicidios y la violencia familiar, el próximo gobierno debe implementar medidas focalizadas para prevenir y combatir esta forma extrema de violencia de género, así como garantizar la justicia y la reparación de los daños a las víctimas.

Respecto al tráfico de armas, se deben fortalecer los mecanismos de control y regulación de armas, principalmente por la frontera norte y específicamente por la frontera entre Tamaulipas y Texas donde ingresa el mayor número de armas al país, así como mejorar la cooperación internacional para combatir este fenómeno transnacional que no respeta soberanía nacional, especialmente con Estados Unidos.

El elevado número de policías y militares asesinados en enfrentamientos con el crimen organizado destaca la grave situación de inseguridad que enfrentan los agentes encargados de proteger a la sociedad. El próximo gobierno deberá implementar políticas efectivas para garantizar la seguridad y el bienestar de los miembros de las fuerzas de seguridad, así como fortalecer su capacidad operativa, brindarles seguridad especial acorde al nivel del riesgo de las funciones que realizan y mejorar sus condiciones laborales.

También el gran número de personas desaparecidas y no localizadas representa un desafío urgente en materia de derechos humanos y justicia. Es esencial que el próximo gobierno fortalezca los mecanismos de búsqueda e investigación de personas desaparecidas, y que garantice el acceso a la justicia y la reparación del daño a las víctimas y sus familias.

Disminuir la desconfianza ciudadana y los altos niveles de impunidad es un reto clave para el próximo gobierno. Para lograrlo, resulta fundamental fortalecer las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia en México, donde se garantice su independencia y se cuente con los recursos humanos y materiales para llevar a cabo las investigaciones y procesos judiciales correspondientes, y al igual que en el caso de los elementos de seguridad, los funcionarios del Poder Judicial deben contar con seguridad especial acorde al nivel del riesgo de las funciones que desempeñan.

Otro problema medular que la próxima administración deberá combatir/neutralizar es, sin duda, la corrupción. Para ello, es fundamental adoptar una política de tolerancia cero a la corrupción en todas las esferas del gobierno, donde se implementen medidas efectivas para prevenir, detectar y sancionar penalmente los actos de corrupción, así como promover una cultura de integridad y ética en el servicio público. Sin lugar a dudas, estas acciones podrían contribuir a mejorar la actual desconfianza ciudadana en las instituciones de seguridad y justicia.

A la luz de un escenario nacional que podría definirse como *catastrofíco*, entre los desafíos prioritarios en materia de seguridad en sus dos dimensiones, nacional y pública, se podría señalar el siguiente decálogo:

Ajustar el marco legal vigente, comenzando con la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que significaría debatir y consagrar las misiones de las fuerzas armadas en la Ley Suprema de la Nación; discutir y aprobar una nueva Ley de Seguridad Nacional, que separe en una Ley de Inteligencia Nacional todo aquello que caiga en el campo de la inteligencia. Adicionalmente, debería promulgarse una Ley de Defensa Nacional y actualizarse la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. También sería recomendable abrogar la categoría seguridad interior por ser un resabio del siglo xix que sólo genera confusión, para quedar la seguridad nacional —concepción estado-céntrica cuyo instrumento coercitivo por excelencia son las fuerzas armadas— y la seguridad pública —de carácter antropocéntrico cuyo instrumento de fuerza son las instituciones policiales— y reservar la intervención de los militares y marinos en esta última sólo mediante la declaratoria del estado de excepción.

Refundar el antiguo Centro de Investigación y de Seguridad Nacional (cisen), hoy Centro Nacional de Inteligencia, para que responda exclusivamente a los objetivos e intereses nacionales, es decir al proyecto de nación, y no al gobierno en turno. Esto se traduciría en funcionarios de estado con titulación universitaria y sólida formación en la apreciación o análisis de la información, su debida clasificación y contribución a dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones. La agencia civil de inteligencia se convertiría así en la institución a cargo de la inteligencia estratégica con una visión de largo plazo.

La actual Unidad de Inteligencia Financiera para detectar lavado de activos y blanqueo de bienes y capitales producto de actividades ilícitas, debería someterse a una evaluación e intervención que permita judicializar casos emblemáticos que atentan contra el interés nacional y la integridad y confianza en nuestro país, para que el brazo largo de la ley alcance a colectivos caracterizados por la comisión de delitos contrarios a los objetivos e intereses nacionales y de alto impacto social.

Apostar por la coordinación de las diferentes agencias de inteligencia mediante los centros de fusión, y coadyuvar al desarrollo de una doctrina

y cultura de inteligencia que guarde correspondencia con el Estado democrático de Derecho e incentivar la participación ciudadana en la materia.

Los ejes articuladores de la seguridad como política pública deberían ser la prevención de las violencias y la delincuencia y el respeto irrestricto de los Derechos Humanos. Invertir en prevención debería ser la consigna y praxis de la próxima administración, lo que se traduciría en replicar las buenas prácticas documentadas en las entidades federativas y, en especial, en los municipios.

La reforma militar debería incluirse en la agenda de reforma del estado: el debate sobre la estructura y organización de los institutos armados, sobre sus misiones y funciones y la profesionalización del personal encuadrado serían entre otros, algunas de las asignaturas pendientes a atender.

El estado de excepción consagrado en el artículo 29 de la Carta Magna debería ser reglamentado para que, ante situaciones excepcionales, el Congreso de la Unión esté en condiciones de declararlo y suspender determinados Derechos Humanos hasta que se recuperen espacios cedidos a actores no estatales y sea restablecida la tranquilidad y el orden público.

La inseguridad e inestabilidad laboral de los integrantes de las instituciones policiales, agentes de Ministerio Público y peritos se erige en un escollo para la carrera —como proyecto personal de vida— de estos tres colectivos de funcionarios públicos, lo que obligaría a repensar los mecanismos de control y sanción y el peso excesivo del polígrafo en la batería de exámenes de control y confianza actuales. *Ex ante*, debería definirse el modelo policial al que se aspira y, a partir del cual, se establecerían los perfiles de ingreso, contenidos de formación y perfiles de egreso de los cuerpos de seguridad pública de los tres niveles de gobierno.

Una fiscalía general autónoma que garantice la preeminencia del interés de la sociedad sobre el interés del gobierno en turno debería ponerse a debate entre los expertos y operadores del sistema de justicia penal. La cooperación internacional y el apoyo de países hermanos sería recomendable, a la luz de experiencias exitosas en naciones con una aquilatada experiencia democrática.

La incorporación de nuevas tecnologías en las instituciones encargadas de la seguridad en sus dos vertientes y la persecución del delito se erige en un imperativo categórico en la *Era de la Información*; ciberseguridad y ciberdefensa deberían recibir así un tratamiento jerarquizado.

Como quiera que sea, el devenir histórico demuestra que el factor humano es el decisivo, por lo que habría que apostar por el desarrollo de una masa crítica humana para el diseño, ejecución y evaluación de la seguridad en cualquiera de sus dimensiones; lo que traería aparejado una depuración de personal y su renovación con sangre nueva, a partir de mecanismos de contrainteligencia.

Dada la situación imperante en México, los desafíos del próximo gobierno federal son múltiples y complejos, y demandan como código genético la selectividad, por un lado y la calidad, por el otro.

Referencias

- Animal Político (2021, 18 de marzo). *Del 30 al 35% de México es controlado por el crimen organizado*. Recuperado de <https://animalpolitico.com/2021/03/30-35-mexico-controlado-crimen-organizado-amlo-niega>
- Banco Mundial (2016). *Violencia urbana: un problema con proporciones de epidemia*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/09/06/urban-violence-a-challenge-of-epidemic-proportions>
- Bravo Padilla, I. T. (coord.), Moloeznik, Marcos Pablo, Bravo Aguilar, Nauhcatzin Tonatiuh y Hernández Godínez, Alfonso (Comps.). (2021). *El debate público sobre la Guardia Nacional (Entre lo civil y lo militar)*. México: H. Cámara de Diputados, LXIV Legislatura.
- Cámara de Diputados (2017). *Ley de Seguridad Interior. Declaración de invalidez total de esta Ley por Sentencia de la SCJN, notificada al Congreso de la Unión para efectos jurídicos 15-11-2018 y publicada DOF 30-05-2019*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

- Cámara de Diputados (2009). *Ley General del Sistema de Seguridad Pública*. Última reforma el 25 de abril de 2023. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Cámara de Diputados (2005). *Ley de Seguridad Nacional*. Última reforma el 20 de mayo de 2021. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Causa en Común (2024). *Registro de policías asesinados*. Recuperado de <https://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal). (2022). *Informe del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Femicidio*. Recuperado de <https://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (ci cr). (2015). *Violencia y Uso de la Fuerza*. Recuperado de [https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_\(web\).pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_(web).pdf)
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia penal A.C. (2024). *Las 50 ciudades más violentas del mundo*. Recuperado de <https://geoenlace.net/seguridadjusticiaypaz/webpage/index.php>
- Cuervo, N. y Moloeznik, M. P. (2021). *Hacia una reinterpretación de la seguridad del Estado mexicano (Principios básicos de las tres dimensiones de la seguridad)*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Guerrero Agripino, Luis Felipe y Moloeznik, Marcos Pablo (Coords). (2022). *Seguridad y monopolio de la fuerza en México, 2018-2021*. México: Ediciones akal México, S.A. DE C.V. (foc a Investigación 191) / Universidad de Guanajuato.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (inegi). (2023). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (envepe)*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/envepe/2023/>
- Moloeznik, Marcos Pablo. (2019, julio-diciembre). Ensayo sobre Asuntos Críticos de la Vigencia y Preservación de los Derechos Humanos en América Latina. *Revista Jurídica Jalisciense*, XXVIII, (61). Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, División de Es-

- tudios Jurídicos, Coordinación de Posgrado en Derecho, Universidad de Guadalajara (pp. 13-31). Recuperado de <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/jurjal/pdf/jj61.pdf>
- (2021a). Balance del derrotero histórico de la agencia civil de inteligencia mexicana. *Revista Intersticios Sociales* septiembre 2020 - febrero 2021, (20). México: El Colegio de Jalisco, Sección general (pp. 377-407). Recuperado de <http://www.intersticiosociales.com/index.php/is/article/view/381/pdf>
- (2021b). Seguridad Interior, Fuerzas Armadas y Estado de Derecho en México. En Martín Gabriel Barrón Cruz (Coord.), *Fuerzas Armadas y Seguridad Interior* (pp. 129-149). México: Instituto Nacional de Ciencias Penales (inacipe) / Tirant lo Blanch, Colección Desafíos de la Justicia Penal.
- (2022a). Del profesionalismo a la politización de las fuerzas armadas mexicanas. En Godofredo Vidal de la Rosa (Coord.), *La 4T y el régimen político* (pp. 285-317). México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco / Editorial Itaca.
- (2022b). Retos de los Conflictos Armados No Internacionales en el marco del Derecho Internacional Humanitario. En Edgar Solano González, Manuela Losada Chavarro y María Alejandra Osorio Alvis (Eds.) *Aproximaciones, reflexiones y críticas preliminares al y Derecho Internacional Humanitario* (pp. 411-468). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Moloeznik, Marcos Pablo y González Beltrán, Fernando. (2022). La discriminación laboral del personal operativo de seguridad pública en México, ¿violencia estructural? En Alicia Torres Rodríguez Karla y Fabiola Vega Ruíz (Coords.), *Problemas contemporáneos de Derechos Humanos Tomo II Dinámicas sociales y vida digna* (pp. 139-161). México: CU Tonalá Universidad de Guadalajara / Tirant Lo Blanch.
- Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia. (2023). Seguridad como política pública: caso México. En Roberto Augusto Moreno (Director) y Marcos Pablo Moloeznik (Coord.), *Seguridad*

- y vida democrática: una cuestión todavía por resolver (pp. 17-36) San Remo: Instituto Internacional de Derecho Humanitario.
- Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (rnpdno) (2024). *Personas Desaparecidas y no localizadas en México*. Recuperado de <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>
- sedena -semar. (2018). *Glosario de términos unificados de seguridad nacional*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/640728675/glosario-de-terminos-unificados-sedena-semar-2018>
- Seguridad, Paz y justicia (2023). *Ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo 2023*. Recuperado de <https://geoenlace.net/seguridadjusticiapaz/webpage/archivos.php?>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (sesnsp) (2024). *Incidencia delictiva del fuero común, nueva metodología*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (sesnsp). (2024). *Incidencia delictiva del fuero común, metodología anterior*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun>
- Solís Minor, Patricia y Moloeznik, Marcos Pablo. (2024). La expansión de las funciones de las fuerzas armadas bajo la gestión de Andrés Manuel López Obrador y su impacto sobre el Estado democrático de Derecho. En Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo (Coords.), *Instituciones y reformas: ¿dinámicas de erosión democrática?* México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (unodc). (2023a). *Global Study on homicide 2023*. Recuperado de file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (unodc). (2023b). *Estudio Mundial sobre el Tráfico de Armas de Fuego 2020*. Recuperado de file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Global_Study_Ex_Summary_es.pdf

Macrocriminalidad y violaciones de derechos humanos en México. El necesario cambio de enfoque en la estrategia de seguridad pública

TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA

Introducción

Uno de los problemas más graves y sensibles que padece México al término del sexenio 2018-2024, es la inseguridad y la extrema violencia, que incide directamente en violaciones a derechos humanos. El presente capítulo gira en torno a las siguientes preguntas: ¿Por qué, a pesar de que desde el 2006 se declaró la “guerra contra el narco”, la violencia criminal no ha cesado, y las violaciones a derechos humanos son cada vez mayores? ¿Por qué ha fallado la lucha contra el crimen organizado, encabezada por titulares del poder ejecutivo emanados de partidos de diferente orientación política? Lo que nos lleva a una última pregunta: ¿Es necesario un cambio de enfoque en la estrategia de combate al crimen organizado? Sostenemos la hipótesis de que las sucesivas estrategias de seguridad pública han fracasado, principalmente, por el erróneo diagnóstico sobre la criminalidad que azota al país. En tanto éste se centre en los grupos criminales y sus cabecillas, y no en una perspectiva más amplia de redes de macrocriminalidad, la estrategia de seguridad pública seguirá siendo poco efectiva, y las violaciones a derechos humanos no cesarán.

El propósito del presente capítulo es evidenciar que la crisis de violaciones a derechos humanos en México al término de la administración 2018-2024, obedece a una estrategia de seguridad pública fallida al estar sustentada en un diagnóstico erróneo de la naturaleza de la criminali-

dad. La estructura del documento es la siguiente: en una primera parte, revisamos de forma somera las estrategias gubernamentales de combate al crimen organizado, desde la “guerra contra el narco”, hasta los “abrazos, no balazos”. Además, revisaremos los actuales niveles de criminalidad y su incidencia en las violaciones a derechos humanos. En un segundo momento, exponemos la necesidad de un cambio de enfoque en la estrategia, proponiendo el abordaje desde el análisis de redes de macrocriminalidad. Por último, realizamos algunas reflexiones que podrían coadyuvar a pensar en mecanismos de incidencia para desarticular las redes criminales y disminuir con ello el costo humano que provocan.

Utilizamos el enfoque basado en problemas, y la perspectiva de mecanismos e inferencias causales. Esto es, a partir de la identificación del contexto de violencia criminal que provoca violaciones a los derechos humanos, intentamos encontrar las causas que han impedido que el combate al crimen organizado sea efectivo. Perseguimos identificar los mecanismos de causalidad de la explosión de la criminalidad en México, e identificar a qué obedece el fracaso de las estrategias de seguridad pública implementadas por tres sucesivas administraciones. Entender la relación causal de la estrategia de combate al crimen organizado con el aumento de la violencia criminal, y con ello, de las violaciones graves a derechos humanos, nos permite considerar estrategias alternativas que aseguren mayor efectividad. Se trata de una investigación documental. Contiene información bibliográfica de fuentes académicas, reportes de instancias oficiales sobre la evolución delictiva, investigación producida por organizaciones abocadas al análisis del crimen organizado y por organizaciones defensoras de derechos humanos; así como por notas y artículos periodísticos.

El fracaso de la estrategia de combate a la inseguridad y el costo humano

De la “guerra contra el narco”, hasta los “abrazos, no balazos”

Es importante reconocer el legado de violencia criminal que recibió el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (amlo) (2018-2024). Aunque solemos asociar la escalada de violencia e inseguridad con la “guerra contra el narco” declarada por el presidente Felipe Calderón Fournier (2006-2012), los antecedentes inmediatos pueden ser encontrados en la alternancia en la presidencia de la República encabezada por el panista Vicente Fox en el año 2000.

Durante 71 años México vivió un régimen autoritario, caracterizado por un presidente dotado de muchas facultades constitucionales y metac constitucionales, que penetró las instituciones que debían limitarlo y contrapesarlo en el poder, dominando así a los poderes Legislativo y Judicial, y dirigiendo un sistema federal sumamente centralizado. Además, el presidente era reconocido como el líder del partido hegemónico, que fungió como un administrador de corporaciones, a través de las cuales ejerció control vertical sobre la sociedad. La concurrencia en la misma persona de la presidencia de la República y del liderazgo del partido hegemónico, permitió que el titular del Ejecutivo determinara las candidaturas y definiera con ello la composición del sistema federal. Debido además a las amplias facultades en materias administrativa y económica, el presidente pudo controlar el comportamiento de los gobernadores. Al concentrar los recursos, el gobierno federal obligó a los gobiernos estatales a recurrir a aquél para obtener lo necesario para la provisión de los servicios públicos. Al igual que con los poderes Legislativo y Judicial, el sistema de incentivos provocaba que las entidades federativas tendieran a delegar su poder y a subordinarse al presidente en turno (Casar, 1996).

El presidente Fox llegó a la titularidad del poder Ejecutivo sin que su partido contara con mayoría en el Congreso. Las Cámaras, casi todas las gubernaturas, presidencias municipales y congresos locales, permanecieron en manos del pri. De esta situación surgió un nuevo fenómeno

en México: la creciente importancia de los gobernadores y legisladores, que no tienen en la presidencia de la República a su líder natural. Durante el viejo régimen, la corrupción ejercía una función cohesionadora. En el sexenio de la alternancia, la corrupción no desapareció, pero el patrón y la dinámica de esta cambiaron. La corrupción política dejó de cohesionar a la élite autoritaria y comenzó a fragmentarla; la corrupción gobierno-negocios, así como la ocasionada por el crimen organizado, ya no beneficiaban al partido hegemónico ni a la burocracia; y, por último, la captura de espacios estatales por el crimen organizado ocasionó que la lealtad al presidente fuera innecesaria, menoscabando con ello la superioridad jerárquica de la institución presidencial en el sistema político. Señala Serrano (2019, p. 799):

Desde el punto de vista interno, el desmantelamiento del sistema de partido hegemónico erosionó a su paso el engranaje de reglas formales e informales que había apuntalado durante décadas la estabilidad del régimen, mientras que el debilitamiento progresivo de la autoridad de la presidencia fue generando un vacío que sería poco a poco ocupado por actores legales e ilegales, incluidas las organizaciones criminales.

Se rompieron los mecanismos de control que aseguraban la gobernabilidad y un cierto equilibrio entre los diversos cárteles de narcotraficantes, la llamada “pax narca”. Ello implicaba que se le otorgaba derecho de paso a un solo cartel, evitando con ello el enfrentamiento entre bandas, en momentos en que México simplemente era la ruta de paso para transportar la droga de América del Sur hasta la frontera con Estados Unidos¹. La mayor participación de México en el tráfico y ahora, en la producción de drogas, trajo consigo un nuevo tipo de corrupción. Ya no

¹ Bartra (2015, p. 77) apunta: “Visto a la distancia, surge la impresión de que Calderón rompió, si no pactos explícitos, sí un modelo de interacción relativamente estable entre los traficantes y el gobierno. Dicho modelo ya se había erosionado a causa de la transición democrática y de la alternancia que se inició en el 2000”.

es el presidente de la República premiando a gobernadores y legisladores dóciles o asegurándose la lealtad de la burocracia; ahora los cárteles tienen un poder inusitado, al grado que lograron capturar a actores e instituciones estatales. A medida que el régimen fue perdiendo el control autoritario, la delincuencia organizada fue ganando espacios estatales al grado de tener en su nómina a funcionarios públicos —incluso a aquéllos destinados a combatirlos (Buscaglia, 2013, pp. 46-47). Los integrantes de las fuerzas de seguridad y de los cuerpos de inteligencia, el Ejército, funcionarios públicos y representantes populares, no dependen ya de la recompensa a su lealtad al partido hegemónico o al presidente de la República².

Hernández (2015) señala que la transición provocó una diversificación del poder. Por un lado, el Ejecutivo Federal perdió la capacidad de controlar a los actores sociales más importantes, al tiempo de los poderes Legislativo y Judicial, así como estados y municipios, tuvieron de pronto un margen de discrecionalidad del que nunca habían disfrutado, pues el presidente de la República solía ser el eje articulador de todo el sistema político. Si bien la autonomía pareciera lo deseable, lo cierto es que, en un país con fragilidad estructural, esta repentina independencia provocó el surgimiento de cacicazgos regionales, y redujo la eficacia de las políticas públicas, lo cual se hizo evidente en el combate al narcotráfico. Hernández (2015) proporciona numerosos ejemplos de gobiernos estatales que no instrumentaron los cambios institucionales que demandaba la política de seguridad federal. Agrega:

[...] Al tener un Estado descentralizado y débil institucionalmente, no se pudo controlar a todos los actores y se dieron casos como el de Michoacán, donde el cri-

² Buscaglia (2013) señala que en un país aquejado por alta corrupción crónica como lo es el Estado mexicano, las empresas criminales nacionales y transnacionales compiten salvajemente para ocupar vacíos de Estado para consolidar sus mercados y diversificar sus actividades. Buscaglia apunta que el crimen organizado y la corrupción política son hermanos mellizos, que capturan al Estado y gangrenan el tejido social.

men organizado se apropiaba del 30% del presupuesto anual de obra pública de los municipios; exigía que los contratos de obra pública se otorgaran a constructoras bajo su control; y cobraba 20% de la nómina salarial de la burocracia local. También tenía el control de los catastros públicos municipales donde obtenían información para extorsionar a los empresarios. De igual forma, con la llegada de la transición democrática los poderes Legislativo, Judicial, así como el de estados y municipios obtuvieron mayor independencia y empezaron a disfrutar de un poder discrecional considerable sobre la política y la administración. Esto en un primer momento ha sido positivo, pero en Estados con estructuras políticas débiles, como en México, la descentralización tiende a obstaculizar la aplicación de las políticas públicas porque limita su eficacia (Hernández, 2015, pp. 170-171).

Por supuesto, confluyeron otros elementos para el crecimiento exponencial del narcotráfico y de la diversificación del crimen organizado. El expresidente Calderón, en su libro *Los retos que enfrentamos. Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006–2012)* (2014), explica que fueron seis los factores que tuvieron que ver con el surgimiento del problema:

1. La vecindad con los Estados Unidos, un factor que ha estado presente siempre.
2. El cambio del narcotráfico al narcomenudeo: México comenzó a ser país consumidor de drogas y no meramente exportador. [...]
3. La búsqueda de control territorial y la disputa violenta contra otros grupos criminales, como consecuencia de la nueva estructura de distribución del negocio de drogas. [...]
4. La vulnerabilidad de las instituciones de seguridad y justicia mexicanas y la corrupción imperante en ellas. Fenómeno de larga presencia por desgracia que se exacerbó ante el empuje territorial de las organizaciones criminales.
5. La disponibilidad ilimitada de armas de asalto en Estados Unidos, la cual se suscitó a partir de la expiración de la ley que las prohibía (*Federal Assault Weapons Ban*) en 2004 [...].
6. Cambios demográficos registrados en México, fundamentalmente la irrupción de jóvenes cuyas necesidades era imposible de cubrir por el Estado y ante la

falta de oportunidades se incorporaron fácilmente a la criminalidad y a la drogadicción (Calderón, 2014, p. 30).

Es lugar común sostener que en México la espiral ascendente de violencia inició en el 2006 con la “guerra contra el narco”. El expresidente Calderón rechaza haber realizado tal declaratoria, considerando además que la expresión es simplificadora e imprecisa, y que su uso indiscriminado estigmatizó y dificultó que la población entendiera el esfuerzo que el gobierno realizó. Agrega que el propósito era proveer seguridad a las familias amenazadas por la delincuencia, más que una “guerra contra las drogas”. Que lo que se perseguía era reconstruir las instituciones y fortalecer el tejido social, para impedir que su deterioro propiciara el aumento de la criminalidad.

En otras ocasiones hemos planteado que la “guerra contra el narco” pudo haber respondido a una estrategia de búsqueda de legitimidad debido al apretado margen electoral con el que llegó a la presidencia:

En medio de una crisis de legitimidad debido al cuestionamiento sobre la validez de la elección (obtuvo el triunfo por tan solo una diferencia de 0.58%), el presidente Calderón (2006-2012), declaró la “guerra contra el narco”. Presentando al narcotráfico como la principal amenaza a la paz y la seguridad del país, le encargó a las Fuerzas Armadas hacerles frente a los cárteles de drogas, por lo que militares y marinos empezaron a desempeñar labores de seguridad pública sin supervisión civil. Poco a poco fue quedando claro que se trató de una estrategia mediática para desviar la atención sobre los cuestionamientos sobre la legitimidad de su triunfo electoral (Marroquín, 2023, p. 14).

Lo anterior no significa que el problema no fuera real, pero la urgencia política por obtener legitimidad pudo haber provocado que la estrategia de combate a los cárteles no se planeara de forma correcta. Quizá primeramente hubiera sido necesario la reorganización institucional, la puesta a punto de una legislación en la materia y, sobre todo, una depuración y profesionalización de las policías, así como un aumen-

to considerable en su pie de fuerza, que de acuerdo con la onu debiera ser de 2.8 policías por cada mil habitantes. Consideremos que, al 30 de abril de 2018, 12 años después de iniciada la guerra calderonista, México contaba con 0.8 policías por cada mil habitantes³.

De acuerdo con Calderón (2014), la Estrategia Nacional de Seguridad comprendió tres ejes: a) contener y debilitar a las organizaciones criminales; b) depurar y fortalecer a las instituciones y dependencias responsables de la seguridad y la justicia, y c) reconstruir el tejido social. Sin embargo, ante las carencias en las policías, la estrategia gubernamental mandó a las Fuerzas Armadas a realizar tareas de seguridad pública sin control civil. Las víctimas civiles empezaron a crecer como la espuma.

La opinión pública se dividió entre quienes consideraban que tenía que librarse una batalla a muerte contra el narco, y quienes opinaban que lo mejor era llegar a acuerdos con los principales capos para mantener la violencia contenida en ciertas esferas. Volver a la pax narca. Calderón llegó a decir: “¿Qué querían que hiciera? ¿Qué los saludara? ¿Que los invitara a pasar? ¿Que les llevara un café? o ¿qué?” (Proceso, 11 febrero 2012)⁴. Meyer (Infocajeme, 24 octubre 2009)⁵, por ejemplo, proponía pactar con el narco determinados límites:

[...] De lo que se trataría es de dar a los cárteles incentivos económicos para limitar sus actividades y espacios y permitir a la sociedad mexicana una vida más cercana a la civilidad.

³ De acuerdo con la seg ob (30 abril, 2018), al 31 de enero de 2017, las entidades federativas registraron un promedio de 0.8 policías por cada mil habitantes. El Modelo Óptimo de la Función Policial contempla un estándar de 1.8 policías por cada 1,000 habitantes. Muy por debajo de lo planteado por la onu. (seg ob, 30 abril, 2018).

⁴ Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2012/2/11/quien-no-quiere-combatir-criminales-que-no-sea-gobernante-calderon-98724.html>

⁵ Recuperado de: <https://www.infocajeme.com/opinion/2009/10/negociar-con-el-narco/>

En principio, negociar con el crimen organizado es una idea moralmente repugnante. Sin embargo, tiene un lado ético defendible: una guerra sin victoria posible es una prolongación indefinida de la masacre y la brutalidad.

Inicialmente prevaleció la idea de que las muertes eran exclusivamente de criminales y de integrantes de las policías y de las Fuerzas Armadas, producto del enfrentamiento. La violencia, cada vez más deshumanizante, se atribuyó a la reacción de los cárteles en contra de la embestida gubernamental, o a la lucha entre los cárteles para ocupar mercados que iban vaciándose por la detención de los capos de las bandas rivales. Señala Serrano (2019, pp. 807-808):

En efecto, podemos distinguir, por un lado, las dinámicas asociadas a enfrentamientos entre grupos de traficantes y pandillas en disputa por rutas y cruces fronterizos y por el control de mercados locales de narcomenudeo. Y a éstas habría que añadir la violencia vinculada a la interacción entre autoridades y grupos criminales. Como hemos visto en los últimos años, no sólo la presión ejercida por autoridades, sino la infiltración y cooptación de estructuras locales y estatales de seguridad han actuado como catalizadores de dinámicas violentas. Uno de sus efectos más visibles ha sido un aumento significativo en los atentados contra policías y militares.

Ante el aumento de las víctimas civiles y el malestar social generado, el entonces secretario de la Defensa Nacional, general Guillermo Galván, les llamó “daños colaterales”⁶. Calderón llegó incluso a la doble victimización, al acusar a los civiles fallecidos o desaparecidos de estar involucrados con los criminales. Paulatinamente fue quedando claro el efecto negativo de la estrategia gubernamental:

⁶ Ballinas, Víctor (13 de abril de 2010). *Muertes de civiles en el combate al crimen, daños colaterales: Galván*. Recuperado de: La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2010/04/13/politica/005n1pol>

[...] poco a poco ha quedado al descubierto la compleja multicausalidad de la violencia, dejando claro que no solo se trata de “daños colaterales” de la estrategia gubernamental de combate a los cárteles de la droga, de los reacomodos de las organizaciones criminales frente a la militarización de la seguridad pública, o al enfrentamiento entre dichas organizaciones para ganar territorios, mercados y población, sino también a la penetración del crimen organizado en las instancias estatales y la participación de agentes estatales -de forma directa o brindando protección- en las actividades delictivas (Marroquín, 2023, p. 6).

Lo más notorio de la estrategia gubernamental fue la persecución de las cabecillas más visibles, presuponiendo que ello desactivaría al grupo como efecto instantáneo. En su libro, Calderón (2014) apunta que se debilitó la estructura de todas las organizaciones criminales, pues de los 37 presuntos criminales más importantes en México en el 2009, para noviembre de 2012 solo 13 permanecían prófugos.

Las crecientes violaciones de derechos humanos en el país fueron llevando al análisis de la naturaleza de la violencia. No se trataba de violencia política como la perpetrada por el Estado durante el régimen autoritario del siglo xx en contra de disidentes y opositores políticos. Se trataba de violencia criminal, cuyos actores persiguen el lucro. Además, fue evidenciándose que esta “guerra contra el narco” era selectiva: se atacaba a otros cárteles, pero se protegía al Cártel de Sinaloa⁷. Así pues, las violaciones a derechos humanos son perpetradas principalmente por integrantes de los grupos criminales: a) en su combate horizontal frente a grupos rivales, b) en su enfrentamiento contra el Estado, y c) contra la población civil. El incremento de la violencia provocó enfrentamientos entre los mismos grupos criminales, en su disputa por ganar territorio,

⁷ Salió a la luz pública que el secretario de Seguridad Pública de Calderón, Genaro García Luna, protegía al Cártel de Sinaloa. Fue declarado culpable por la corte de Nueva York, en febrero de 2023, de cinco delitos vinculados con la protección del citado cártel.

mercado y población. Asimismo, en ocasiones las Fuerzas Armadas han hecho uso excesivo de la fuerza.

La estrategia de Calderón exhibió su ineficacia:

1. Eliminar a los cabecillas no implicó la desaparición de los grupos criminales, sino su fragmentación. El vacío que dejaba un líder era rápidamente llenado por otro. Los grupos se escindieron. Esto debilitó la posibilidad gubernamental de intervenir de modo más efectivo.
2. El incremento de la violencia no obedeció exclusivamente al enfrentamiento entre las Fuerzas Armadas y los grupos del crimen organizado. También provocó enfrentamiento entre los mismos grupos criminales. Paulatinamente llevó a que los narcotraficantes incursionaron en nuevos mercados y diversificaron sus actividades criminales, no limitándose ya de forma exclusiva al tráfico de estupefacientes. Finalmente los llevó a depredar a la población civil.
3. Dejó en claro que la “guerra contra el narco” no se trata de dos fuerzas homogéneas en conflicto, sino que algunos actores estatales y sociales se encuentran coludidos con los grupos criminales.

A la llegada del presidente Enrique Peña Nieto en el 2012, hubiera podido pensarse que se estaba gestando algún tipo de acuerdo con el narco, pues había una menor visibilidad de los hechos violentos en los medios de comunicación. Apunta Bartra (2015, p. 77):

Quando el pri regresó al poder, el presidente Peña Nieto logró al comienzo evitar que la lucha contra los narcos ocupara la atención pública tanto en el extranjero como en México. Muchos creyeron que se estaba negociando un nuevo esquema de equilibrio entre el gobierno y el crimen organizado.

A su llegada al gobierno, se dejó atrás la narrativa de la “guerra contra el narco” y se puso el énfasis en la prevención del delito. El discurso evitó el tono belicista del sexenio anterior, y giró en torno a la planeación, prevención, y contención del delito. Propuso re centralizar las decisiones en materia de seguridad en la seg ob, crear una nueva fuerza pública, la

gendarmería, y reorganizar a las policías estatales y municipales bajo la figura de un mando único. Serrano (2019, p. 826) puntualiza:

De las tres iniciativas, sólo la recentralización de las decisiones y responsabilidades en la Segob se cumpliría como estaba previsto. La propuesta de la gendarmería terminó reducida a una división de la policía federal. La iniciativa del mando único naufragó en medio de una verdadera anarquía policial, mientras que la fuga del Chapo Guzmán del penal del Altiplano cuestionaría de tajo la lógica de la centralización de las decisiones y responsabilidades en la Segob.

Aunque la narrativa gubernamental cambió, el número de víctimas continuó en ascenso. A la fuga del capo Joaquín *el Chapo* Guzmán, se sumó la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, en la noche del 26 al 27 de septiembre de 2014⁸. Los trágicos acontecimientos pusieron de manifiesto no solo la incapacidad del Estado mexicano de mantener a raya a los grupos criminales, sino la colusión de actores estatales, pero intentando presentar el asunto como un problema acotado al ámbito municipal, en el que integrantes del grupo criminal “Guerreros Unidos” perpetraron las violaciones de derechos humanos en colusión con integrantes de las policías⁹.

⁸ Estudiantes de la Normal “Raúl Isidro Burgos” en Iguala de la Independencia, Guerrero, en la noche del 26 al 27 de septiembre de 2014, “tomaron” autobuses de pasajeros para asistir a la conmemoración de la matanza de Tlatelolco, el 2 de octubre de 1968 en la Ciudad de México. Normalistas e integrantes del equipo de fútbol Los Avispones fueron agredidos, inicialmente se supo que por policías municipales de Iguala, con apoyo de otras corporaciones locales. 43 de los estudiantes desaparecieron, y 6 personas más fallecieron durante dichos ataques.

⁹ El 28 de enero de 2015, el entonces procurador Jesús Murillo Karam presentó la versión oficial sobre lo acontecido. Esta “verdad histórica”, sostuvo que el entonces presidente municipal de Iguala, José Luis Abarca Velázquez, y su esposa, María de los Ángeles Pineda Villa, ordenaron a las policías de Iguala y Cocula capturar a los jóvenes y entregarlos al grupo criminal Guerreros Unidos. Este grupo habría asesinado e incinerado

El descabezamiento de organizaciones criminales no disminuyó la violencia. Apunta Serrano (2018, p. 213):

En septiembre de 2018, en su sexto y último informe de gobierno, el ex-presidente Enrique Peña Nieto anunció una victoria parcial sobre la captura y neutralización de 110 de los 122 objetivos prioritarios que identificó su gobierno como los delincuentes de mayor peligro para México. Sin embargo, esto no se tradujo en una mejoría tangible en las dinámicas violentas y de inseguridad que marcaron a su gobierno.

La violencia se volvió indiscriminada y predatoria. Las víctimas ya no sólo eran aquéllas producto de fuego cruzado, sino también políticos, y muchas otras dedicadas a investigar, denunciar, y acompañar a las víctimas. Dice Serrano (2019, p. 819):

Al término de la administración de Peña Nieto, a las miles y miles de víctimas de la violencia criminal, a los cientos de funcionarios, policías, militares y políticos asesinados en la ola que tiñó de rojo la elección de 2018, había que agregar el secuestro, desaparición o asesinato despiadado de periodistas, ministros de culto, médicos y activistas.

a los estudiantes en un basurero en Cocula, y desechado los restos en el Río San Juan (Milenio Digital, 2021, septiembre 25). En agosto de 2022, bajo la administración de aml o, el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación y titular de la Comisión para la Verdad Ayotzinapa, Alejandro Encinas, presentó el *Informe de la Presidencia de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa* (CoVAJ, 2022, p. 96), en el que se desmiente la “verdad histórica”, señalando que se trató de “... una acción concertada del aparato organizado del poder desde el más alto nivel del gobierno, que ocultó la verdad de los hechos, alteró las escenas del crimen, ocultó los vínculos de autoridades con el grupo delictivo y la participación de agentes del Estado, fuerzas de seguridad y autoridades responsables de la procuración de justicia en la desaparición de los estudiantes”.

Según apuntan Marroquín, Moreno e Ibarra (2021, p. 107):

De acuerdo con el Indicador de Violencia Política de la consultora Etellect (2018, p. 1), entre el 1 de septiembre de 2017 y el 31 de agosto de 2018, ocurrieron en todo el país al menos 850 agresiones con un saldo de 175 políticos asesinados. De las 850 agresiones, el 81% se dirigieron en contra de opositores a los partidos y coaliciones gobernantes en las 32 entidades de la república.

El morenista Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), prometió un cambio en la estrategia y retirar a las Fuerzas Armadas de las funciones de seguridad pública. El 6 de febrero de 2012, aún como político opositor, diría en un video:

[...] tenemos que ir sacando al Ejército de las calles. El Ejército no está preparado para esta función, es otro su encargo, es defender la soberanía nacional y no debe de seguirse exponiendo al Ejército, es una institución que debemos de cuidar todos, no socavar al Ejército, tenemos que ir regresando al Ejército en la medida que se va profesionalizando la policía. Ese ese es mi plan, creo que nos va a llevar seis meses... (Mensaje aml o 6 de febrero del 2012¹⁰).

Su postura, desde la campaña presidencial, giró en torno a los siguientes pilares: priorizar las tareas de inteligencia, centrarse en las causas sociales de la criminalidad y la violencia, garantizar empleo, educación, salud y bienestar, apoyos a la juventud, profesionalizar a las corporaciones policiales de los 3 niveles de gobierno, y regresar a los militares a sus cuarteles. A lo largo de su administración mantuvo discursivamente el cuestionable slogan de acabar con la violencia con “abrazos, no balazos” (Belmont, 2018, abril 12), y de desmilitarizar la seguridad pública. Sin embargo, por la vía de los hechos, es el presidente que más ha fortalecido la intervención de los militares en la vida pública. De acuerdo con el *Informe Mundial 2023* de Human Rights Watch (2023, s.p.):

¹⁰ Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=53rKQb5N2C8&t=989s>

El presidente López Obrador ha ampliado sustancialmente el presupuesto, la autonomía y las responsabilidades de las Fuerzas Armadas, y les ha asignado cientos de tareas que en el pasado fueron realizadas por autoridades civiles, como la seguridad pública, el cumplimiento de las normas aduaneras, el control de la migración irregular, la implementación de programas sociales y la administración de proyectos de obras públicas. Los militares pueden detener legalmente a civiles, tomar el control de la escena de un crimen y preservar evidencias. Cuando las fuerzas militares han realizado estas tareas en el pasado, se cometieron violaciones de derechos humanos.

A su llegada al gobierno, tanto aml o como el equipo que habría de encargarse de la estrategia de seguridad pública, fueron ajustando muchas de sus promesas al irse percatando de la complejidad de la criminalidad, y de la limitada capacidad de las policías para enfrentar un desafío de tal magnitud. Durante el gobierno de Peña Nieto, la Policía Federal contaba con 37 331 elementos, siendo que, de acuerdo con la seg ob (30 abril, 2028), lo ideal sería que un país “con las dimensiones y densidad poblacional como México” contara con una fuerza nacional de 200 o 300 000 elementos. Ante la ausencia de instituciones civiles de seguridad pública capaces y confiables, aml o presentó la propuesta de creación de la Guardia Nacional como un mal necesario, ante una situación grave y compleja. Como apunta Serrano (2018, p. 218):

[...] Andrés Manuel resucitó la idea de la Guardia Nacional como una fuerza de paz, alimentada por un ejército de jóvenes que se sumarían a dicha fuerza. En términos prácticos, la Guardia Nacional congregaría diferentes contingentes de las fuerzas armadas, incluidas las Guardias Presidenciales, así como 50 000 jóvenes, en un esfuerzo conjunto para afianzar una fuerza de tipo policial y no ofensiva.

En septiembre de 2022, el presidente aml o aceptó que cambió de idea sobre la participación de las Fuerzas Armadas en las funciones de seguridad pública:

Sí, sí, sí cambié de opinión ya viendo el problema que me heredaron, cómo enfrentar el problema de la inseguridad, sí sabía yo desde el principio y estoy absolutamente convencido que la paz es fruto de la justicia y eso es la base de la política de seguridad.

[...] ... el pueblo de México estaba en estado de indefensión, lo que había era un combate a bandas de narcotráfico de manera selectiva... (Urrutia y Olivares, 8 septiembre 2022).

Aunque cambió la narrativa presidencial, la estrategia siguió sustentada en la captura de capos. Al igual que en las pasadas administraciones, ello siguió sin provocar el colapso de los grupos delictivos, y más bien provocó su fragmentación y la diversificación de actividades. Sánchez y Juárez (2019, p. 233) apuntan:

El uso del ejército en labores civiles y la desarticulación de las bandas delictivas, lejos de traer beneficios, agravaron los niveles de violencia y la violación a los derechos humanos. Los cárteles de la droga, al fragmentarse y transformarse en mafias locales, vinieron a incrementar la incidencia de delitos como la extorsión, el secuestro y el robo vehicular.

Algunos indicadores de la criminalidad

La Global Initiative Against Organized Crime (gi-to c) elabora un Índice Mundial de Crimen Organizado. Para los efectos del Índice, se entiende por crimen organizado:

[...] las actividades ilegales realizadas por grupos o redes que actúan de forma concertada, mediante la violencia, la corrupción o actividades conexas con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material. Estas actividades pueden llevarse a cabo tanto dentro de un país como a nivel transnacional (gi-to c, 2023a).

El Índice Global de Crimen Organizado está integrado por dos componentes: Criminalidad y Resiliencia. El primer componente del Índice, la Criminalidad, consta de dos subcomponentes: mercados criminales y actores criminales.

El primero se define como los sistemas políticos, sociales y económicos que rodean todas las etapas del comercio y/o la explotación ilícitos de mercancías o personas. El segundo subcomponente de la criminalidad, los actores criminales, evalúa la estructura e influencia de cinco tipos de actores criminales: grupos de tipo mafioso, redes criminales, actores incrustados en el Estado, actores extranjeros y actores del sector privado (gi-to c, 2023a, s.p.).

El segundo componente del índice es la Resiliencia:

El Índice define la “resiliencia” como la capacidad de resistir y desbaratar las actividades delictivas organizadas en su conjunto, en lugar de los mercados individuales, a través de medidas políticas, económicas, jurídicas y sociales. La resiliencia se refiere a las medidas adoptadas por los países tanto por el Estado como por los actores no estatales (gi-to c, 2023a, s.p.).

De acuerdo con gi-to c (2023a), el Índice Mundial de Crimen Organizado a nivel global en el 2023 es de 5.03 (obteniendo 4.88 en el subcomponente Mercados Criminales, y 5.19 en el subcomponente Actores Criminales), y una Resiliencia de 4.81. En contraste, México registró un Índice de Criminalidad de 7.57 (con 8.13 en Mercados Criminales y 7.0 en Actores Criminales). En Resiliencia obtuvo 4.21 (esto lo colocó en el 3er. lugar de 193 países en Criminalidad, en el 124 en Resiliencia) (gi-to c, 2023b).

El subcomponente Mercados Criminales, incluye: trata de personas, tráfico de personas, extorsión y cobros ilegales por protección, tráfico de armas, comercio de productos falsificados, comercio ilícito de bienes de consumo sujetos a impuestos especiales, delitos contra la flora, delitos contra la fauna, delitos contra los recursos no renovables, comercio de

heroína, comercio de cocaína, comercio de cannabis, comercio de drogas sintéticas, delitos dependientes de la cibernética, delitos financieros.

En el caso mexicano, los rubros más relevantes (con 9 de 10 puntos), fueron tráfico de personas, extorsión, comercio de cocaína, y comercio de drogas sintéticas. En lo referente al tráfico de personas:

Aunque los contrabandistas del noreste de México están vinculados a grupos de delincuencia organizada transnacional, cárteles de la droga y funcionarios corruptos, los del sur suelen ser lugareños que viven a lo largo de las principales rutas de contrabando.

[...]

Los grupos delictivos mexicanos recurren en gran medida a la extorsión como fuente de ingresos, dirigida tanto a particulares como a pequeñas, medianas y grandes empresas (gi-to c, 2023b, p. 3).

En lo tocante al comercio de drogas:

Las organizaciones mexicanas de narcotraficantes dominan el mercado estadounidense de heroína y casi toda la heroína incautada y analizada en EUA procede de México. [...] Sin embargo, en los últimos años, los grupos de narcotraficantes se han centrado en el tráfico de fentanilo, ya que su producción es más barata y requiere menos mano de obra que la de heroína.

Las organizaciones mexicanas de narcotraficantes son actores importantes en el comercio mundial de cocaína y actúan como intermediarios y transportistas de la droga en todo el mundo.

[...]

A pesar de la legalización del cannabis en varios estados de EUA y Canadá, México sigue siendo el mayor proveedor extranjero de cannabis de EUA. Además, las organizaciones de narcotraficantes mexicanas están muy implicadas en la producción y el transporte de drogas sintéticas, como el fentanilo y la metanfetamina (gi-to c, 2023b, p. 4).

El subcomponente Actores Criminales, incluye: grupos de tipo mafioso, redes criminales, actores integrados en el Estado, actores extranjeros y actores del sector privado. En el caso mexicano, el mayor puntaje (con 9 de 10 puntos) lo obtuvieron grupos de tipo mafioso y redes criminales. En lo referente a los grupos de tipo mafioso:

Las organizaciones de narcotraficantes de México son algunos de los grupos mafiosos más sofisticados del mundo. Ejercen un importante control territorial en todo el país y cooptan las instituciones del Estado mediante el soborno y la intimidación. Además del narcotráfico, estas organizaciones se dedican a otras actividades delictivas, como el robo de petróleo, la trata de personas, el secuestro y la extorsión, con las cuales obtienen miles de millones de dólares al año. Las organizaciones mexicanas de narcotraficantes alimentan la violencia en todo el país, utilizando diversas armas de fuego, incluidas las de uso militar, lo que provoca brutales conflictos territoriales con organizaciones de narcotraficantes rivales y entidades de seguridad del Estado (Gillot, 2023b, p. 5).

En lo relativo a las redes criminales:

Las redes criminales mexicanas más pequeñas han surgido principalmente de crisis de violencia y tienden a cooperar con grupos más grandes de tipo mafioso. La fragmentación interna de las organizaciones mexicanas de narcotraficantes ha dado lugar a la creación de numerosas redes delictivas poco estructuradas, lo que dificulta su seguimiento (Gillot, 2023b, p. 5).

Aunque el rubro Actores integrados en el Estado no tiene el mayor puntaje (7.5) su importancia es vital:

México está plagado de corrupción incrustada en el Estado, con funcionarios de diversos niveles que facilitan actividades delictivas organizadas, como el narcotráfico, el robo de petróleo y la extorsión. Esta connivencia no solo canaliza cantidades sustanciales de ingresos ilícitos hacia funcionarios de alto rango, sino que también debilita a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, obstaculizando la

lucha del país contra el crimen organizado. También hay informes que sugieren la persistencia de prácticas corruptas dentro de las instituciones federales encargadas de combatir el crimen organizado (gi-to c, 2023b, p. 5).

El rubro Actores del sector privado obtuvo 6 puntos:

Los actores del sector privado en México, grandes y pequeñas empresas, participan en actividades delictivas como el fraude fiscal y el blanqueo de dinero para generar ingresos ilícitos. El fraude interno es frecuente entre las empresas del sector privado. Estos actores también cometen delitos contra el medio ambiente, incluida la minería ilícita. Se sabe que los actores del sector privado incurrían en prácticas corruptas para obtener servicios, permisos y licencias o para evitar sanciones (gi-to c, 2023b, pp. 5-6).

El componente Resiliencia, comprende los siguientes elementos: liderazgo político y gobernanza, transparencia gubernamental y rendición de cuentas, cooperación internacional, políticas y leyes nacionales, sistema judicial y detención, cuerpos de seguridad, integridad territorial, lucha contra el lavado de dinero, capacidad de regulación económica, apoyo a víctimas y testigos, prevención, y actores no estatales.

En el caso mexicano, la menor puntuación (3 puntos de 10) se obtuvo en liderazgo político y gobernanza, transparencia gubernamental y rendición de cuentas, e integridad territorial. El rubro apoyo a víctimas y testigos obtuvo 3.5 puntos. En lo referente a liderazgo político y gobernanza:

El gobierno mexicano ha recurrido a la militarización para combatir el crimen organizado, pero con escaso éxito. Sus esfuerzos para combatir la corrupción y el crimen organizado han sido simbólicos y no existe una estrategia integral contra el crimen organizado. La corrupción y la connivencia entre los grupos delictivos y los agentes estatales agravan la impunidad de los delincuentes y las iniciativas estatales para combatir la delincuencia y la violencia en todo el país no han tenido éxito (gi-to c, 2023b, p. 6).

En lo tocante a transparencia gubernamental y rendición de cuentas: “Los actuales dirigentes ganaron las elecciones con una campaña contra la corrupción, pero desde entonces han consolidado el poder, reduciendo la transparencia y la rendición de cuentas del Estado” (gi-to c, 2023b, p. 6).

En lo referente a integridad territorial: “En algunas regiones, el crimen organizado ha sustituido por completo la soberanía territorial del Estado, lo que ha provocado la ausencia del Estado de derecho” (gi-to c, 2023b, p. 7). En lo relativo a apoyo a víctimas y testigos, se destaca que: “México carece de mecanismos de apoyo a víctimas y testigos y presta poca atención al apoyo a las víctimas de violaciones de derechos humanos, trata de personas y desapariciones forzadas” (gi-to c, 2023b, p. 7).

Mención aparte merece lo relativo al sistema judicial con una puntuación de 4. Se señala:

El sistema judicial mexicano está plagado de corrupción e ineficiencia, lo que ha debilitado los esfuerzos contra el crimen organizado. Los elevados niveles de prisión preventiva y los importantes retrasos judiciales son consecuencia de la ineficacia en la tramitación de los asuntos judiciales. También preocupa la autonomía judicial, dado el nombramiento de jueces del Tribunal Supremo de Justicia con estrechos vínculos políticos con el Ejecutivo (gi-to c, 2023b, p. 6).

El costo humano: violaciones graves a los derechos humanos

En este apartado presentamos algunos datos clave para comprender la crisis de derechos humanos que padece el país: homicidios, desapariciones, prevalencia delictiva en hogares y personas, incidencia delictiva y cifra negra.

En el *Atlas de Homicidios: México 2022. Una crisis que no cesa* (Osorio, 2023), presenta la evolución del total de homicidios ocurridos entre 1990 y 2020, evidenciando el aumento constante del fenómeno. El recuento inicia en 1990 con 11 503 homicidios. En el 2000, la cifra fue de 10 655. Para 2008, la cifra fue de 14 276 homicidios. En 2010 se registraron 26 141, llegando a un primer máximo histórico en 2011 con

27 502 víctimas. El sexenio de Calderón concluyó en 2012 con 25 969 homicidios. Al concluir el sexenio de Peña Nieto, hubo un nuevo record histórico con 36 810 víctimas.

Durante los primeros cuatro años de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, específicamente durante el período que va del 1 diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2022, en México ocurrieron 142,684 homicidios. Si bien el periodo analizado comenzó con un total de 3,064 casos mensuales (correspondiente al total de homicidios ocurridos en diciembre de 2018) y éste logró reducirse a 2,513 asesinatos mensuales para diciembre de 2022, la disminución acumulada de la violencia letal durante esta administración no ha sido suficiente para poder afirmar que hoy hay menos asesinatos que en el mismo momento de administraciones anteriores (Osorio, 2023, p. 105).

Por su parte, T Research International (2024), presenta “La guerra en números. Homicidios en México. Cifras diarias e históricas”. Al 04 de abril de 2024 reporta los homicidios totales por sexenio: Calderón 120 463 (1 cada 26 minutos, 55 diarios); Peña Nieto 156 066 (1 cada 20 minutos, 71 diarios); y López Obrador 183 332 (1 cada 15 minutos, 95 diarios). La proyección al final del sexenio es de 199 766.

En “La guerra en números. Desapariciones en México. Histórico de casos”, T Research International con cifras al 18 de marzo de 2024, reporta 102 248 desaparecidos no localizados de 1988 a la fecha; de los cuales, el 48% ha desaparecido durante el sexenio de aml o, siendo 2023 el año con más desapariciones (no localizadas) de la historia de México, con 12 015 desapariciones (33 diarias, 1 cada 44 minutos). Durante el sexenio de Calderón reporta 17 054 desapariciones; 34 557 con Peña Nieto; 49 954 con López Obrador.

En la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023*, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (inegi) reportó la prevalencia delictiva en hogares, estimando que, en 2022, 10.5 millones de hogares (27.4% del total del país) contaron con al menos un integrante que fue víctima de delito. En cuanto a preva-

lencia delictiva en las personas, en 2022, a nivel nacional, se estima 21.1 millones el número de víctimas de 18 años y más, equivalente a una tasa de 22 587 víctimas por cada 100 mil habitantes. En cuanto a la incidencia delictiva en las personas, el Inegi estima en 2022 una tasa de 28 701 delitos por cada 100 000 habitantes. La incidencia delictiva fue de 26.8 millones de delitos cometidos en 2022, lo que representa una tasa de concentración de 1.3 delitos por víctima. La cifra negra es de 92.4% (delitos no denunciados o que la autoridad no inició una carpeta de investigación).

Más allá del crimen organizado. El estudio de redes de macrocriminalidad en México

A partir del 2006, tres administraciones gubernamentales han emprendido estrategias contra los cárteles de drogas. Sin embargo, los cárteles son tan sólo algunos de los actores criminales que operan en México, y el trasiego de droga no es la única actividad ilícita que llevan a cabo. De acuerdo con la *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional* (2004, p. 25), un grupo delictivo organizado es: "...un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves".

El concepto de crimen organizado podría ser suficiente si lo que ocurriera fueran delitos aislados, perpetrados por dos o tres actores o agentes. Sin embargo, el concepto no pareciera bastar para contener los complejos y sofisticados procesos criminales que ocurren en el presente. Esta clasificación inadecuada ha llevado a que las instancias encargadas de la seguridad pública presenten a las bandas criminales con un mando único, con estructuras verticales rígidas, e integradas exclusivamente por criminales.

Los elevados niveles de violencia que padecemos no son el resultado de las acciones de delincuentes comunes, sino de grupos criminales altamente organizados, que cometen una diversidad de delitos, y que actúan en connivencia con otros actores. Un abordaje quizá más efectivo

para combatir la criminalidad del presente sea analizar su naturaleza y estructura desde el enfoque del Análisis de Redes Sociales. Salcedo y Garay (2016) y Vázquez (2019, 2023), han aplicado dicha metodología para comprender el fenómeno de la macrocriminalidad en México y otros países, y han identificado las redes y macroredes que existen, en las que múltiples actores o agentes sostienen diversas interacciones, con diferentes niveles de complejidad.

De acuerdo con Salcedo y Garay (2016, p. 27), una red macrocriminal es aquella “[...] que supera en dos órdenes de magnitud la cantidad máxima aproximada de nodos (individuos, empresas o grupos) que pueden ser identificados y memorizados en una red social”. Los autores señalan la imposibilidad de que un cerebro humano pueda asimilar la enorme cantidad de información que se requiere para entender las características, funciones e interacciones de una red en la que participan 300 agentes o actores. A ese respecto, puntualizan:

[...] De hecho, incluso contándose con herramientas visuales y programas de computación para organizar y asociar información masiva, acerca de cientos o miles de personas, los investigadores judiciales, fiscales y jueces deben hacer un grandioso esfuerzo cognitivo para focalizar su atención y comprender las características de la macro-criminalidad (Salcedo y Garay, 2016, p. 26).

Los autores en cuestión señalan que la red macrocriminal de Los Zetas, cuenta con 313 agentes y 552 interacciones (Salcedo y Garay, p. 151). De ahí la importancia de contar con herramientas que permitan “...asociar amplios volúmenes de información y entender las características de esa información” (p. 30). A ello hay que agregar que las redes son dinámicas y cambian constantemente. A pesar de la dificultad, es un análisis que debe hacerse, pues de no comprenderse de manera integral la complejidad de una red macrocriminal, no será posible determinar estrategias para desarticularla.

Vázquez (2019, pp. 55-56) señala los aspectos que diferencian al crimen común y corriente de la macrocriminalidad:

- La cantidad de sujetos que cometen el delito.
- La cantidad de víctimas.
- La diversidad de móviles.
- La multiplicidad de conductas punibles que generan una cadena de delitos.
- La extensión territorial de los delitos cometidos, que puede traspasar dos o más entidades federativas en un Estado, o dos o más Estados en el caso de redes transnacionales de macrocriminalidad.

Vázquez (2019) señala que una red social comprende actores o nodos, y relaciones. Cada actor tiene sus propias características, pudiendo ser una persona o una institución. Los actores se relacionan con otros, esas son las interacciones. Las relaciones que se establecen entre los actores nos permiten establecer la red de interacciones. Algunas redes criminales son tan complejas, que deben ser definidas como macroredes o redes de macrocriminalidad:

Una red social se compone por actores (nodos) y relaciones. Estas últimas representan un conjunto de variables que se pueden modelar de una manera intuitiva y directa con una *red de interacciones*, dado que cada elemento del sistema se puede representar como un *nodo* dentro de dicha red.

[...] podemos definir como nodos a aquellos personajes que están involucrados en estas actividades, es decir, políticas, empresariales y criminales. Cada uno de esos actores tendrá un rol distinto dentro de la red, por lo que, en principio, se puede asumir que cada tipo de nodo tendrá su propio conjunto de características: puede ser una persona o una institución (Vázquez, 2019, p. 141).

El Análisis de Redes Sociales permite observar cómo se encuentran estructuradas las redes criminales. Permite graficar a los principales agentes con capacidad de decisión (nodos, que pueden ser individuos o empresas) y representar las interacciones entre dichos agentes. Esto permite identificar cuál es el nodo/agente más conectado, el que funge

como “puente estructural”, los tipos de interacciones que sostienen, las sub-redes de la red, la intensidad de las interacciones, entre otros aspectos (Salcedo y Garay, 2016, pp. 10-11).

Hablar de cártel para referirse a las complejas situaciones criminales del presente, lleva a la idea de que las redes criminales se dedican de forma exclusiva al narcotráfico. La realidad es que las redes macrocriminales han diversificado sus actividades lucrativas, dedicándose a una variedad de actividades delictivas y algunas incluso legales. Esta concepción errónea de que los cárteles sólo se dedican al narcotráfico y están integradas exclusivamente por criminales, provoca la falsa idea de que las instancias de seguridad están lidiando efectivamente contra el crimen (Salcedo y Garay, 2016, p. 174).

Las estrategias de combate al crimen organizado han partido del supuesto erróneo de que la captura del capo en turno provocará la desarticulación de la organización delictiva. Al ignorar la complejidad que poseen las redes criminales es prácticamente imposible que el gobierno logre desarticularlas¹¹. Son redes, no individuos.

Salcedo y Garay (2016, p. 5) indican las características básicas de una red criminal compleja: (i) la variedad de agentes sociales involucrados: además de los criminales, participan funcionarios públicos de todas las ramas y sectores de la administración pública, así como líderes políticos y agentes del sector privado, que proporcionan recursos a los actores criminales (p. 5), (ii) la diversidad de interacciones entre agentes, esto incluye “[...] todas las formas de relación social o psicológica que dos personas

¹¹ Salcedo y Garay (2016, p. 193, nota a pie de página 19) apuntan: “Un ejemplo de baja capacidad para investigar y castigar a funcionarios públicos que apoyan redes criminales sucedió en México con el proceso judicial conocido como el *Michoacanazo*, en el que se capturaron 28 altos funcionarios públicos del Estado de Michoacán, entre 11 alcaldes y un juez. Este proceso terminó en la posterior libertad de todos los acusados, por fallas de índole procedimental y pericial, o por simple faltas de pruebas. Desde entonces no se tiene noticia de intentos de enfrentar de manera masiva las estructuras políticas del crimen en México”.

pueden establecer” y, (iii) los efectos sobre las instituciones y la sociedad, esto es, el “[...] nivel de cambio, reconfiguración o manipulación que las redes criminales logran sobre las instituciones políticas y económicas de un Estado, incluyendo al sector privado y al público” (pp. 5-6).

Una red requiere de toda clase de recursos que solo puede obtener de sectores legales de la sociedad. De ahí que esté integrada por actores diversos, entre los que se encuentran, además de los ejecutores directos de la violencia, funcionarios públicos, abogados, banqueros, empresarios, entre otros. En el caso de los funcionarios públicos, inicialmente estos son capturados por grupos económicos que operan fuera del Estado, pero conforme el crimen se intensifica, ya no se observa captura sino cooptación: “[...] Así, en situaciones de cooptación los agentes que son funcionarios públicos y aquellos del sector privado no trabajan *para* los criminales sino *con* los criminales” (Salcedo y Garay, 2016, p. 10).

La “guerra contra el narco”, y en general, las estrategias de seguridad pública en nuestro país han fallado, en buena medida, porque se han concentrado en enfrentar la estructura criminal de las redes, ignorando su componente político y financiero. Ello ha exacerbado la violencia y provocado la violación de derechos humanos. Salcedo y Garay (2016, xxxiv) exponen la futilidad de tal estrategia:

[...] la historia reciente ha mostrado que aunque los supuestos líderes de “La Familia”, “Los Caballeros Templarios”, “Los Zetas” y El Cartel de Sinaloa son constantemente capturados y reemplazados, el narcotráfico en México o en el Hemisferio no se desmantela ni afecta gravemente. En el mejor de los casos, estas capturas conducen al reacomodo y surgimiento de nuevas estructuras.

La captura de los “criminales de tiempo completo”, como los denominan Salcedo y Garay (2016), no provocará la desarticulación de la red, pues probablemente sean sustituidos a la brevedad. La red persistirá no sólo por el rápido reemplazo de los capos y los sicarios, sino porque la estructura política y económica permanece, y continúa operando y expandiéndose.

Una red criminal “[...] está conformada por cientos o miles de personas que no “desaparecen” de la sociedad tras la captura, muerte o “desarticulación” de un capo”. Más aún, esto coadyuva a la “resiliencia” de la red, esto es “[...] la capacidad para existir y operar a pesar de las acciones de las autoridades” (Salcedo y Garay, 2016, pp. 4-5). La resiliencia les permite reorganizarse rápidamente tras alguna perturbación, para adaptarse y seguir. El capo en turno es tan solo una de las fuentes de resiliencia de la red, por lo que atraparlo, no provocará la desarticulación de la red. Mucho menos ocurrirá si se atrapa a los sicarios encargados de materializar la coerción, los cuales serán sustituidos en un par de días.

Salcedo y Garay (2016, pp. 15-16) señalan que es preciso identificar las demás fuentes de resiliencia de la red “[...] para convertirlas en fuentes de vulnerabilidad, por ejemplo, disminuyendo la rapidez de la comunicación de la información, la agilidad en la toma de decisiones y la eficacia operativa de la red”. Para poder desarticular una red criminal, hay que observar a los distintos agentes/nodos que operan en los distintos niveles, identificar a aquéllos con mayor capacidad de aportar recursos (económicos, políticos, sociales, institucionales y tecnológicos), y los que tienen la mayor cantidad de interacciones. Además, es necesario comprender la capacidad de adaptación de una red, pues siempre hay algunas más resilientes que otras. Reconocer la complejidad de una red, permitirá reconocer la dificultad para enfrentarla, y en función de ello, asignar los recursos necesarios para desarticularla.

Las redes criminales buscan casi siempre cooptar las instituciones estatales, y en la persecución de sus objetivos, violan derechos humanos. Los diversos actores que participan en la red buscan incorporar agentes estatales no sólo para facilitar la realización de las actividades criminales, sino para obtener impunidad. Así vemos a actores particulares apoderándose del Estado, apropiándose del poder público para el logro de fines privados, con la ayuda misma de los actores estatales. Estos últimos proporcionan a los integrantes de la red acceso a recursos públicos, control territorial, además de la garantía de impunidad. Para desarticular una red, y de esa manera ir descapturando al Estado, lo que haría falta,

como apunta Vázquez (2019), es identificar los actores/nodos clave de la red, así como los enlaces clave, que son los que unen grupos de actores. Eliminar los enlaces clave sí podría generar el colapso de la red.

Vázquez (2019, 2023) ha aplicado la metodología de Análisis de Redes Sociales, para comprender la estructura y funcionamiento de las redes de macrocriminalidad en Coahuila (2019) y en Veracruz (2023), y observar cómo gobernantes y empresarios interactúan con el crimen organizado. El autor (2023, pp. 123-125) apunta que en México operan diferentes redes de macrocriminalidad, lo que ha sido posible no sólo por la alternancia del año 2000, sino por lo que el autor denomina como nuestra “democracia a la mexicana”¹². En algunas regiones, las redes no solo inciden en los procesos de toma de decisiones (sentencias, políticas públicas, leyes, etc.), sino que cogobiernan o gobiernan directamente. Estas redes no solo no son combatidas por la élite política, sino que las administran, a través de la negación, la simulación y la impunidad. Esto es, los gobiernos estatales niegan la existencia de las redes que se han apropiado de las instituciones estatales. Al mismo tiempo simulan, pretenden que existe una política de combate a la criminalidad, fingen que se investiga y se sanciona, pero en realidad lo que hacen es garantizar la impunidad. Así pues, no se trata de un problema técnico, sino de un problema connatural al régimen político.

Conclusiones. La utilidad del enfoque de análisis de redes de criminalidad en la estrategia de seguridad pública

Tres gobiernos sucesivos de diferente orientación política han implementado estrategias de seguridad pública que han sido poco efectivas

¹² Vázquez (2019, pp. 194-195) puntualiza: “La impunidad estructural es uno de los cinco mecanismos que conforman la democracia a la mexicana (Vázquez, 2016, 2018a y 2018b), conformado por el clientelismo, la negación, la simulación, la corrupción y la impunidad. Esto ha convertido a México en un Estado donde la *accountability* vertical, horizontal y social se encuentran neutralizadas. Se trata de una democracia sin rendición de cuentas”.

para combatir la criminalidad, con las consecuentes repercusiones en la violación de derechos humanos. El principal problema radica en un inadecuado diagnóstico de la naturaleza del fenómeno. La criminalidad se ha entendido como la consecuencia inevitable de las acciones de los cárteles de narcotráfico, y en el mejor de los casos, de los grupos del crimen organizado que han diversificado sus actividades. Como consecuencia, las estrategias han consistido, con algunos cambios en las narrativas gubernamentales, en la captura de los principales capos. Sin embargo, ello ignora la verdadera naturaleza de la criminalidad, compuesta por redes integradas por numerosos actores, que interactúan entre sí para cooptar las instituciones estatales. En ocasiones, estas redes criminales no sólo capturan al Estado, sino que se apropian de su soberanía.

Las estrategias de seguridad no han abordado la criminalidad como un sistema complejo, lo que ha llevado al análisis de eventos aislados, perdiendo de vista que forman parte de estructuras más amplias, con una gran diversidad de agentes que desempeñan funciones variadas, que cuentan con múltiples recursos y fuentes de resiliencia. Además, los análisis se centran en la estructura de grupos aislados, en un momento determinando, y observando pocos actores, principalmente los criminales de tiempo completo. Ello impide percatarse que intervienen también actores estatales y privados, que pueden incluir, en el primer caso, a gobernadores, presidentes municipales, jueces, policías, legisladores, entre otros. En el segundo caso, pueden incluir empresarios, abogados, banqueros, por mencionar algunos. El no abordar el análisis desde la perspectiva de redes criminales, impide observar la existencia de actores legales, ilegales y otros en una situación ambigua, con apariencia de legalidad, pero sirviendo a actores para sus intereses criminales. Impide también ver que estos grupos pequeños, son más bien sub-redes, conectadas con otras, en un contexto relacional mucho más amplio. No permite visualizar que la fotografía de un grupo en un momento determinado no basta para captar la dinámica siempre cambiante de una red.

El eje principal de las estrategias se ha sustentado en la captura de los principales capos, ignorando que cualquier agente de la red pue-

de ser sustituido casi de inmediato. Ello implica ignorar que una red cuenta con múltiples nodos, con diferentes interacciones, y de diferente relevancia. Le dan peso excesivo al capo en turno, sin considerar que la resiliencia de una red yace en diferentes nodos. El capo probablemente será reemplazado en cuestión de días, los sicarios en cuestión de horas. No observar las diversas fuentes de resiliencia, implica perder oportunidades para provocar vulnerabilidad a la red. Incluso la captura de las principales cabecillas puede tener un efecto paradójico, pues coadyuvará a que la red adquiera mayor resiliencia, aprendiendo continuamente a reagruparse y reorganizarse en caso de cualquier perturbación externa. Los análisis sobre la criminalidad se han centrado principalmente en la estructura coercitiva de los grupos, no visualizando las estructuras políticas y financieras. Como señala Vázquez (2019, 2023), solamente podrá provocarse el colapso de la red, si se identifican y capturan los actores y los enlaces clave.

Desgraciadamente, el contexto de impunidad crónica que padece el país torna muy compleja la tarea de desarticular las redes de macrocriminalidad. En la medida en que esto no se logre, importantes regiones del país continuarán capturadas, provocando que la función pública y las capacidades estatales estén al servicio de las redes, en lugar de cumplir con su obligación de proteger al ciudadano y garantizar la justicia.

Referencias

- Atlas de Homicidios: México 2022*, elaborado por México Unido Contra la Delincuencia, A.C. (mucd, 2022).
- Buscaglia, Edgardo (2013). *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*. México: Debate.
- Calderón Hinojosa, Felipe (2014). *Los retos que enfrentamos. Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006–2012)*. México: Debate.
- Casar, María Amparo (1996). “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 61 a 92.

- Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa (COVAJ) (2022, agosto). *Informe de la Presidencia de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa*. Gobierno de México.
- Global Initiative Against Organized Crime (gi-to c) (2023a). *Global Organized Crime Index 2023. A fractured world*. OCINDE X.NE T. Recuperado de <https://ocindex.net/report/2023/02-about-the-index.html>
- (2023b). *Índice Global de Crimen Organizado. México*. OCINDE X.NE T. Recuperado de <https://ocindex.net/country/mexico>
- Hernández, Gerardo (2015). “Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012”, en *Política y Cultura*, otoño 2015, núm. 44, pp. 159-187.
- Human Rights Watch (2023). Informe Mundial 2023. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/mexico>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (inegi) (2023). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023. Principales resultados. Prevalencia e incidencia delictiva*. México: inegi. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_1_prevalencia_incidente_delictiva.pdf
- Marroquín Pineda, Teresa Isabel (2023). “Alcances de la justicia transicional en un contexto de violencia criminal y de fragilidad estatal. Apuntes sobre el caso mexicano”, en *Journal de Ciencias Sociales*. Vol. 2 Núm. 21 (2023) Año 11. Argentina: Universidad de Palermo. Recuperado de <https://dSPACE.palermo.edu/ojs/index.php/jcs/article/view/9763>
- Marroquín Pineda, Teresa Isabel, Moreno, María Guadalupe e Ibarra Ortiz, Lucía (2021). “Violencia política y precariedad democrática en México” en *Revista Jurídica Jalisciense*, Núm. 65. Julio-diciembre 2021. pp. 99-117

- Osorio Reyes, Mónica Daniela (2023). *Atlas de Homicidios: México 2022. Una crisis que no cesa*. México: México Unido Contra la Delincuencia, A.C. (mucd, 2022),
- Salcedo-Albarán, Eduardo y Garay-Salamanca, Luis J. (Eds.). (2016). *Macro-criminalidad. Complejidad y resiliencia de las redes criminales*. Bloomington: iUniverse.
- Sánchez Espinoza, Francisco, y Juárez Jaimes, Claudia (2019). “Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública”. en IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Nueva Época Vol. 13, No. 44. julio-diciembre de 2019. pp. 229-250. México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.
- Secretaría de Gobernación. “Modelo Óptimo de la Función Policial. Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas”. 30 de abril, 2018. Recuperado de https://www.secretariadoejecutivo.gob.mx//doc/Diagnostico_Nacional_MOFP_al_30_04_18.pdf
- Serrano, Mónica (2019). “Del “momento mexicano” a la realidad de la violencia político-criminal” Foro Internacional (FI), LX, 2020, núm. 2, cuad. 240, 791-852. México: El Colegio de México .
- (2018). “La estrategia de seguridad de aml o. ¿De a pacificación a la militarización?” en IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Nueva Época Vol. 13, No. 44. julio-diciembre de 2019. pp. 207-227. México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.
- TResearch International (2024, abril 4). *La guerra en números. Homicidios en México. Cifras diarias e históricas*. Recuperado de <https://www.tresearch.mx/post/homicidios-mx>
- (2024, marzo 18). *La guerra en números. Desapariciones en México. Histórico de casos*. Recuperado de <https://www.tresearch.mx/post/desapariciones-mx>
- Vázquez Valencia, Luis Daniel (2023). “Violaciones a derechos humanos e Impunidad en México: la historia de justicia transicional que

no fue”, Espíndola (Juan y Serrano, Mónica) en *Verdad, justicia y memoria: Derechos humanos y justicia transicional en México*. México: El Colegio de México .

————— (2019). *Captura del Estado, Macrocriminalidad y Derechos Humanos*. México: fl acso , Heinrich Böll Stiftung, unam
Otras fuentes utilizadas:

Bartra, Roger (2015). “Pactar con narcos?” en *Letras Libres*. Noviembre 2015, p. 77. Recuperado de https://letraslibres.com/wp-content/uploads/2016/05/columnas-bartra-esp_2.pdf

Belmont, J. A. (2018, abril 12). “Con “abrazos, no balazos”, aml o promete reducir violencia”. *Grupo Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/abrazos-balazos-amlo-promete-reducir-violencia>

Urrutia, Alonso y Olivares, Emir (2022, septiembre 8). “Cambié de opinión sobre las fuerzas armadas en seguridad pública, admite aml o”. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/09/06/politica/cambie-de-opinion-sobre-las-fuerzas-armadas-en-seguridad-publica-admite-amlo/>

Fuerzas Armadas y Guardia Nacional en México: un análisis socio-jurídico y comparativo de la política de seguridad

JORGE ALEJANDRO GÓNGORA MONTAÑO
FRANCISCO ANTONIO RAMÍREZ FRAUSTO

Introducción

El análisis del accionar de las fuerzas armadas en México implica no sólo una visión legal, sino también una sociológica, una visión antropológica, una económica, una histórica y, sobre todo, una visión en pro de los derechos humanos en conjunto de una visión estrictamente orgánica que delimite las funciones estructurales de cada institución encargada ya sea de la seguridad nacional, de la seguridad interior y de la seguridad pública.

Si se parte de la idea general de lo que determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 29, fracciones IV, V, VI y VII del artículo 89 y el artículo 129, se demarcan entonces, funciones estrictamente constitucionales que en contraste con realidad actual hay como resultado una serie de colisiones sobre todo en lo referente a derechos humanos y la presencia de fuerzas armadas en las calles a fin de contrarrestar amenazas no tradicionales; esta situación ha detonado un debilitamiento de las corporaciones civiles de seguridad y un aumento progresivo de las facultades de las fuerzas armadas, especialmente la Guardia Nacional. Asimismo, se desincentiva la idea de fortalecer la relación cívico-militar.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido cinco sentencias donde señala a las fuerzas armadas como responsables de la comisión de diversos delitos, así como de severas violaciones a derechos

humanos, destacándose la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales. Estas sentencias son:

- I. Caso Radilla Pacheco vs México (2009), cuyo contenido se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco por parte de las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables.
- II. Caso Fernández Ortega y Otros vs México (2010), que determina que el Estado mexicano deberá rediseñar y fortalecer las políticas públicas que implican a sus Fuerzas Armadas para minimizar la interacción de los militares con la población civil, y de este modo, garantizar la disminución no sólo de actos de molestia, sino también de violaciones a los derechos fundamentales de mayor agravio a la población civil, en las tareas que despliegan las fuerzas de la disciplina y que se han enfatizado por temas de Seguridad Pública en México; por lo que en su caso debe adoctrinarse a los militares que realicen provisionalmente tareas de Seguridad Pública o vinculadas con la misma y con la investigación y persecución de los delitos en los que participan.
- III. Caso García Cabrera y Montiel Flores vs México (Caso García Cabrera y Montiel Flores vs México, 2010), cuyo contenido caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la detención arbitraria y tratos crueles y degradantes a los que fueron sometidos Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables.
- IV. Caso Rosendo Cantú y Otra vs México (2011), este caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la violación sexual y tortura en perjuicio de la señora Rosendo Cantú, así como la falta de debida diligencia en la investigación y sanción de los responsables de esos hechos.
- V. Caso Alvarado Espinoza y Otros vs México (2018), que señala de manera determinante que el mantenimiento del orden público interno y la Seguridad Ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles.

De hecho, las Fuerzas Armadas realizan actividades atípicas a su naturaleza, ya sea por mandato o por Decreto, sobre todo en materia de seguridad pública, esto implica que las corporaciones civiles se vean

supeditadas al instrumento militar, por lo que la colaboración y el accionar se ven influenciados y en algunos casos obstaculizados. Ante esta realidad, otras latitudes han implementado cuerpos de seguridad intermedia de naturaleza militar o cuasi-militar para hacer frente a riesgos y amenazas no convencionales o “nuevas amenazas”, que de acuerdo con Moisés Naim (2004) se materializan en el tráfico de drogas, tráfico de órganos, delitos contra la propiedad intelectual, tráfico de personas y lavado de dinero.

Marco Socio-jurídico y Rol de las Fuerzas Armadas y Guardia Nacional

El amplio margen de funciones que materialmente realizan tanto la Guardia Nacional como las Fuerzas Armadas en México, representan un factor de estudio sumamente relevante ya que, como se hizo mención, una buena parte de ellas, se encuentran dentro de los límites de la ley, o de plano, otro tanto fuera del rango legal y tiene vida gracias a la facultad discrecional del Titular del Poder Ejecutivo Federal en turno.

Esta situación ha posibilitado que, en contextos recientes, la idea de emplear de manera indiscriminada a las Fuerzas Armadas, que históricamente han participado en diversas tareas, sea una constante, máxime ahora que se adhiere a la política de seguridad la Guardia Nacional. De esta manera, ambas instituciones se erigen como agentes activos dentro de un marco de política definida pero que en voz de Sergio García Ramírez, *“ha sido resorte de los males emergentes, las críticas iracundas, los problemas abrumadores; en fin, espasmos y reacciones de la misma naturaleza”* (2019, pág. 40).

El Estado de Derecho se ve mermado cuando se recurre al empleo del instrumento militar, se materializa un grito ahogado de auxilio para preservar la seguridad se vuelve un círculo vicioso al recurrir a las fuerzas armadas de manera generalizada e indistinta y hacer frente a las amenazas y riesgos; esto pudiera ser la solución en un primer momento, sin embargo, se rompe con el esquema de salvaguarda a derechos fundamentales, a la rendición de cuentas y por supuesto, hay una evidente

dependencia a las fuerzas armadas en detrimento de las corporaciones civiles de seguridad.

Dentro de la fenomenología sociopolítica, la inseguridad y la criminalidad no son hechos aislados, sino que devienen de un progreso estructural en escalada y que no está por demás externarlo, es multifactorial y multidimensional; por lo que la dinámica jurídica tampoco es estática evoluciona de acuerdo a las exigencias y se adecúa para tratar de revertir la progresividad de la inseguridad y la criminalidad.

En este orden de ideas, el marco jurídico mexicano de las Fuerzas Armadas deviene de un proceso exponencial en unos casos de recomendaciones, en otros de reformas obligadas ante los nuevos escenarios de (in) seguridad, esto ha permitido que las instituciones castrenses materialicen ciertas acciones a las que, en otros tiempos, no figuraban dentro de su catálogo de acciones. Estas reformas han representado progresividad, solidez y una clara perspectiva de respeto a Derechos Humanos, no obstante, su naturaleza primigenia de acción se ve afectada parcialmente dado que son un ente de carácter letal.

Hay cuatro grandes ejes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que erigen el marco jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas:

1. *Artículo 13. (...) “Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”* (Cámara de Diputados, 2024). Este artículo hace referencia a la especialización del fuero militar por *ratione materiae*.
2. La Constitución dispone una serie de restricciones a los integrantes de las fuerzas armadas para desempeñarse en cargos civiles o ser elegido en algún cargo de elección popular. Estas incompatibilidades están establecidas en la fracción IV del artículo 55, artículo 58, fracción V del artículo 82.
3. En el artículo 89 fracción IV se dispone que el Presidente de la República puede:

- a. “Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.
 - b. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.
 - c. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
 - d. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley” (Cámara de Diputados, 2024).
4. Y, por último, el artículo 129 que determina que en tiempos de paz ninguna autoridad militar podrá ejercer más funciones que las que se relacionen con la disciplina militar. Esto es, que las fuerzas militares estarán “encuarteladas” en tratándose de tiempos de paz. En este sentido, la Suprema Corte ha emitido una serie de posicionamientos, en específico la jurisprudencia 38/2000, que es una interpretación al artículo en mención para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan sin contravenir la Constitución, en labores de auxilio a las autoridades civiles en materia de seguridad pública, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia (Cámara de Diputados, 2024).

La sobrerregulación o producción legislativa en masa ya sea a través de decretos o de leyes propiamente dichas, refleja complicaciones burocráticas innecesarias, en algunos casos, —problemas de las leyes consigo mismas caso de la Ley de Seguridad Interior¹— y la sobreexplotación de recursos constitucionales —amparo y acciones de inconstitucional-

¹ Esta ley fue declarada inválida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017; algunos de las y los Ministros, estimaron que el proceso legislativo para su aprobación “estuvo viciado de origen”. Más en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion_digital/2018-11/boletin-electronico-noviembre.html
Fecha de Consulta: 30 de abril de 2024.

dad— para suprimir los efectos y vigencia. Lo que desvirtúa a la misma ley y ocupa a los tribunales en tareas poco redituables. Esto bajo la óptica meramente formalista, sin demeritar el accionar de estas figuras de control abstracto de la constitucionalidad, sumamente necesarias en nuestro sistema jurídico mexicano y convencional.

A la luz de lo expuesto, se precisa, independientemente de las fallas y abusos, en toda democracia contemporánea la función de los pesos y contrapesos (*check and balances*) parte de tres fuentes: la institucional, la política y la social.

1. Los contrapesos institucionales son los límites que un poder tiene derecho a imponer sobre otro y derivan de la configuración de la forma de gobierno que adopta una nación. En el caso de México, aquella que señalan y desarrollan los títulos segundo, tercero y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Los contrapesos de carácter político derivan de la correlación de fuerzas que surge de las elecciones, de la voluntad de los votantes. El Ejecutivo enfrenta entonces un contrapeso importante de parte de los partidos políticos cuyos representantes se encuentran en el conjunto de la estructura política del país. Otro contrapeso que enfrenta el Ejecutivo es el de los gobernadores. Este contrapeso también tiene una doble vertiente: la jurídica y la política.
3. Los contrapesos de carácter social están constituidos por los monopolios públicos y privados que a través de su posición política o económica constituyen, muy a la manera de lo que ocurre con los poderes legalmente constituidos como el congreso o la Suprema Corte, un veto a la acción pública. Estos monopolios no sólo tienen el poder de frenar reformas que van en contra de sus intereses particulares sino de imponer otras que han reforzado su posición de poder en demérito del poder público, de los consumidores y de otros grupos que son forzados a salir de la competencia (Casar, 2022).

En este orden de ideas, en todo Estado de Derecho y sobre todo en todos los Estados donde se ostenta el ejercicio de una democracia, es necesario que estén presentes estos métodos de control en la propia

división de poderes, que da certeza a los preceptos constitucionales de seguridad pública, ejercicio de libertades y derechos, justifican el ejercicio del poder evitando, por un lado, la politización y por otro, el abuso del poder que vulnera Derechos Humanos.

De esta forma, el papel de las Fuerzas Armadas en las tareas de defensa, mantenimiento de la soberanía, y específicamente, en labores de Seguridad Pública, ha sido polemizado y en muchas analizado de manera estructural y desde diversas perspectivas. Hoy en día el escenario nacional e internacional, tiene como debate central el prescindir o no del uso de las Fuerzas Armadas en labores de Seguridad Pública y demás funciones, que en lo que va del presente sexenio, se ha incrementado el catálogo de las mismas, haciendo uso indiscriminado de las instituciones castrenses en labores muy ajenas a su naturaleza. En este orden ideas, es preciso presentar un análisis jurídico-institucional minucioso de su actuar, naturaleza primigenia, facultades y atribuciones, así como reformas jurídicas que han permitido establecer una ruta crítica en el presente ejercicio de análisis.

La Reforma del 26 de marzo de 2019, además del impacto mediático, fue también decisivo y modificó el cuerpo constitucional, al reformar los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se adicionan los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y derogándose la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Secretaría de Gobernación, 2019)

En este mismo Decreto se instruía una reglamentación obligatoria para el uso de la fuerza y del registro de detenciones; puntualizando que la Guardia Nacional se constituiría con elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval, y se señaló algo muy importante que el Presidente de la República durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, *“en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente*

de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria” (Secretaría de Gobernación, 2019).

En concatenación con lo anteriormente expuesto, al poco tiempo —11 de mayo de 2020— se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se dispone a las Fuerzas Armadas para que, de manera permanente, participen en labores de Seguridad Pública en los términos ya señalados, concluyendo su vigencia el día 27 de marzo de 2024. Cabe mencionar que las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda (Secretaría de Gobernación, 2020).

Si bien este Decreto señala ámbito material y temporal del accionar de las Fuerzas Armadas, no puntualiza el carácter de extraordinario, ni reglas claras en cuanto su despliegue, el cual es permanente y no extraordinario, ni tampoco un mecanismo efectivo de rendición cuentas, lo que pone de relieve que no hay una desmilitarización, por el contrario abona a la inconstitucionalidad, a una creciente incertidumbre sobre el actuar de los elementos castrenses, incrementado por la discrecionalidad que los mandata y desde luego, a un riesgo inminente de violaciones a Derechos Humanos.

Es de especial mención que el Decreto ya multicitado, instrumenta y dota de facultades a las Fuerzas Armadas para que ejecuten diversas disposiciones del Protocolo de Primer Respondiente, entre ellas, una que quedaba muy ambigua cuando entró en vigencia el Sistema Penal Acusatorio: el poder realizar detenciones de personas y ponerlas a disposición del ministerio público, lo que permite poner en análisis minucioso la confrontación preexistente en las corporaciones de seguridad entre el término constitucional y la puesta a disposición a la autoridad de procuración de justicia. Es así que el traslado de una persona detenida a partir de una zona militar, cuartel o bien, lugar montañoso o de difícil acceso implicará un riesgo aumentando las posibilidades de incumplimiento

al término constitucional o en su defecto la comisión de violaciones a Derechos Humanos.

En este orden de ideas, el marco jurídico mexicano de las Fuerzas Armadas representa progresividad, solidez y una clara perspectiva de respeto a Derechos Humanos, no obstante, qué es lo que falla a la hora del accionar, por qué si hay un marco delimitado de respeto irrestricto a los derechos y libertades humanas, éstas se ven frecuentemente violentadas.

Las Fuerzas Armadas han asumido *de facto* tareas que trascienden a la Seguridad Nacional y Defensa Exterior, y esto en gran parte a la evolución de las amenazas actuales a cuya integración pragmática intergubernamental ha obligado a estos actores, a identificar estas nuevas amenazas e implementar y diseñar las estrategias para hacerles frente, que en estos casos, es a cargo de las Fuerzas Armadas en coordinación —en algunos casos nula— con las corporaciones de seguridad, para estos efectos se supondría la existencia de la Guardia Nacional, pero con las vicisitudes y ambigüedades previamente analizadas páginas atrás, es que aún queda a deber esta estrategia.

Ejes Comparativos-Conceptuales de las Fuerzas Armadas y Corporaciones de Seguridad en otros Países.

En diferentes contextos relacionados con la seguridad nacional y seguridad pública, el papel desempeñado por las fuerzas armadas en México han sido el de una institución activa con tareas específicas de despliegue y operación ante las amenazas, riesgos y contingencias de diversa índole. Es un hecho que el empleo de las fuerzas castrenses en la Seguridad Pública para mejorar la condición de bienestar y paz sociales. No obstante, el desgaste institucional por una narrativa y debate público de forma exponencial, acentúa una militarización de las instituciones civiles de la seguridad.

Este fenómeno se puede interpretar como una salida fácil, dado la falta de un diagnóstico cuantitativo y cualitativo certero que además de medir, identifique el impacto (México Unido contra la Delincuencia mucd, 2021) que no solamente justifique su implementación ni que

vaya en detrimento de las instituciones de corte civil. De esta manera, que la espiral de violencia nutrida por las constantes violaciones a Derechos Humanos y el uso de fuerza indiscriminado, pone de relieve un círculo vicioso: violencia generalizada-combate frontal a esa violencia por las fuerzas armadas-generación de más violencia.

Son claras tres posturas que en el presente ejercicio de análisis representan serios obstáculos que el Estado mexicano debe priorizar en su atención: la paulatina cesión de competencias por parte de las autoridades de corte civil a las instituciones castrenses, a través del fenómeno de la unificación (Policía Federal, Gendarmería Nacional y Guardia Nacional) lo cual *“facilita el control de la seguridad pública y cierra por definición las fronteras del campo a los actores locales”* (Morales Rosas & Pérez Ricart, 2015, pág. 99); la crisis del esquema de gobernabilidad-gobernanza; y la poca transparencia y rendición de cuentas en los rubros de seguridad pública y nacional.

El planteamiento de la militarización de la seguridad pública trastoca también el estado de fuerza humano a situar a militares en retiro y en algunos casos en activo, en puestos estratégicos o de mando dentro de corporaciones de seguridad de corte civil. Y de igual manera, la incorporación de herramientas militares tecnológicas a efecto de ser utilizadas en tareas de inteligencia y contrainteligencia, que asemejan procesos de estructuración *isomorfa* (Morales Rosas & Pérez Ricart, 2015, pág. 87). Esto obliga no sólo al replanteamiento del esquema constitucional y doctrina militar, sino también a la reestructuración de los marcos conceptual, operativo y estratégico.

Los cambios estructurales, las amenazas contemporáneas en cuanto a sus nuevas aristas y los escenarios urbanos donde tienen lugar los conflictos, las fuerzas armadas han adaptado y reacondicionado la estrategia para cumplir sus misiones. De acuerdo a lo sugerido por los autores Ramalho, Diamint y Sánchez, *“en las prácticas de la guerra contemporánea en Afganistán, Iraq, Georgia, Líbano, Libia, Siria y Ucrania, por ejemplo, los estados han sumado un modus operandi del crimen transnacional en su*

ocurrencia cotidiana en las calles de grandes ciudades” (Ramalho, Diamint, & S ánchez, 2020).

Bajo el argumento de apuntalar el combate a la delincuencia organizada (amenazas no tradicionales) y erradicar al enemigo interno, en el contexto internacional se aprecia una narrativa tendiente a la adopción de regímenes moderados o intermedios, así como militarizados que hagan frente a esta y otras amenazas y así volver a pacificar los territorios bajo el cobijo militar como medida paliativa de estabilidad. Esto en razón de la “fragilidad” y descrédito institucional de los cuerpos civiles, la urgencia de política pública efectiva.

De esta manera se proporcionará una panorámica de los países que han empleado a las Fuerzas Armadas en labores de Seguridad Pública, sus efectos multidimensionales e implicaciones; a continuación, se ejemplifican las rutas de acción trazadas:

Argentina

Los antecedentes directos de la seguridad militarizada remontan a las gestiones realizadas durante la presidencia del Dr. Roberto Marcelino Ortiz Parrilla para la creación a través de la Ley No.12.367 de la Gendarmería Nacional Argentina el 28 de julio de 1938. Este proyecto iba a permitir el nacimiento de esta institución como una corporación organizada y sujeta a un régimen disciplinario basado en la doctrina militar y formación jurídica que le permitiera cumplir funciones policiales en tiempo de paz, y en tiempo de guerra integrar el componente terrestre militar (Gobierno de Argentina, 2024)

La ley señalada la definía como:

Una policía militarizada, independiente del ejército, y cuya misión era velar por el mantenimiento del orden y la seguridad pública y asegurar el cumplimiento de las leyes de la Nación, en todos los lugares sujetos a jurisdicción federal y en cualquier parte de la Nación siempre que sean requeridas para auxiliar a las autoridades federales en el ejercicio de sus funciones (Zajac, 2020, pág. 162).

En el año de 1952, por primera vez en su naciente historia el mando de la Gendarmería dejó de estar a cargo de un titular castrense para ser ocupado por un Comandante Inspector del Ministerio del Interior; en 1955 ocurrió otro golpe de Estado en la nación Argentina, y la Gendarmería volvió a ser comandada por un titular del Ministerio de Guerra adscrita, pero se mantuvo el liderazgo del Ministerio del Interior en cuestiones policiales (Senado de la República, 2019).

Después de un proceso dictatorial, llamado también *Proceso de Reorganización Nacional*, que imperó en Argentina entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983, fecha en la que se restablece el sistema de gobierno parlamentario a través de un proceso de elección, cuyo efecto inmediato fue la supresión del *imperium* militar y el comienzo paulatino de la desmilitarización. Cabe señalar, que esta institución tuvo una participación relevante en la Guerra de las Malvinas.

Ya para 1996, la Gendarmería pasó nuevamente al mando del Ministerio del Interior; en 2002 fue adscrita al Ministerio de Seguridad Interior; y finalmente, en 2010 pasó a formar parte del Ministerio de Seguridad de la Nación (Senado de la República, 2019).

Es así que el modelo persistente en este país implica la no participación de las Fuerzas Armadas en los aspectos de la Seguridad Pública y Seguridad Interna, salvo casos muy excepcionales. Sin embargo, destellos de nuevas tendencias hacia la militarización sobre todo en el control del narcotráfico, fueron muy latentes durante las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y con Mauricio Macri (2015-2019) (Sain, 2018).

El caso de la República Argentina es particularmente especial ya que como en el caso mexicano, en el año 2006 con motivo del reforzamiento nacional de la Seguridad Ciudadana, se implementó el *Operativo Centinela* (Battaglino, 2018), realizado por la Gendarmería Nacional en el área conurbada de la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Eissa, 2019).

Funciones Actuales y Naturaleza de Mando

El Ministerio de Seguridad Civil se estructura de entrada, como un mando civil, con acepciones de mando militar cuyo ejercicio le corresponde al Comando en Jefe del Ejército por lo que enfrenta amenazas y crisis tanto en el plano de Seguridad Interior, al combatir al narcotráfico, protección ambiental, delincuencia organizada y diversas vertientes de la misma, terrorismo y migración, así también en lo referente a la defensa nacional colaborando activa y estratégicamente en el control fronterizo. En ambos ámbitos, se auxilian de la Policía Federal y los elementos de las policías provinciales.

Por antonomasia, la institución del Ministerio Público cuya naturaleza es independiente, ejerce la ejecución de la acción y que a la par del Ministerio Público de la Defensa o Defensoría General de la Nación que garantiza y promueve la defensa de los derechos fundamentales, son los entes que intervienen como los elementos de contrapesos para las Fuerzas Armadas y las corporaciones de seguridad pública argentinas.

Estado de Fuerza

Si bien es cierto que es una entidad de naturaleza militar adscrita al Ministerio de Seguridad, es también un mando intermedio, esto es, sus tareas se entremezclan entre la Seguridad Interior, la defensa nacional y apoyo a la política exterior (Gobierno de Argentina, 2024), su estado de fuerza alcanza la cifra de 37 mil elementos (Gobierno de Argentina, 2024), destacando las áreas de análisis de delitos complejos, análisis geográfico de la incidencia delictiva inteligencia criminal y divisiones de trabajo para delitos como narcotráfico, delincuencia organizada y trata de personas.

Colombia

El Estado colombiano se ha visto inmerso en una serie de reformas a partir de que fue creada la Policía Nacional en 1891 que, en cierto punto, aglutinaba a la policía departamental, la policía municipal y el cuerpo de “serenos”. Los altibajos por los que ha atravesado el Estado colombiano

para establecer un mando que aglutine entidades o corporaciones para mantener el orden y paz públicos si bien se remonta a periodos como “la regeneración” en el que se situaba a la Policía Nacional en el Ministerio de Gobierno, ya para el 09 de abril de 1948 durante “el Bogotazo”, lapso de la historia colombiana que desencadenó un violento disturbio (Agudelo-Gómez, 2019), debido a la muerte de José Eliécer Gaitán, cuyos fallecidos se tasan en alrededor 2500.

Al no tener el éxito esperado, esta revuelta, tuvo efectos para disolver a la corporación de la Policía Nacional, absorbiendo las Fuerzas Armadas sus funciones; lo que trajo como consecuencia una unificación del Comando General de las Fuerzas Armadas (Senado de la República, 2019). Un segundo momento fue hasta 1991 cuando ante la Asamblea Nacional Constituyente se materializaron los proyectos para desmilitarizar la Policía Nacional, nombrándose, por primera vez en casi 40 años, un primer ministro civil para el Ministerio de Defensa. Esta situación muy referente en la ola democrática que imperó en la décadas de los años ochenta y noventa, la cual marca el fin de las dictaduras militares en América Latina, y reviró hacia los importantes cambios constitucionales en materia de Derechos Humanos y la reforma de los anteriores sistemas penales inquisitivos, por nuevos sistemas orales acusatorios (Senado de la República, 2019).

En este tenor, las décadas de conflicto de Colombia enfrentando guerrillas e insurrecciones violentas han permitido apuntalar nuevos modelos de seguridad y posconflicto, retomando rutas para la pacificación (Turkewitz & Villamil, 2021).

Funciones Actuales y Naturaleza de Mando

Es entonces definido como un cuerpo armado permanente de naturaleza y mando civil, con divisiones departamentales y metropolitanas con el objetivo de mantener el orden y el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y libertades públicas. Tiene como funciones enfrentar a grupos de delincuencia organizada, terrorismo, tráfico de drogas ilícitas, lavado

de dinero, tráfico de armas, trata de personas, etcétera (Senado de la República, 2019).

Estado de Fuerza

Se encuentra compuesta con poco más de 176 mil elementos, destacándose las divisiones especializadas en Seguridad Rural, Investigación Criminal, Inteligencia Policial, así como una especializada Antisecuestro y Antiextorsión (Senado de la República, 2019).

Chile

En lo referente a Chile, se aprecian modelos de seguridad fusionados entre los servicios policiales y carabineros dando lugar a “Los Carabineros de Chile”, creados a través del decreto con fuerza de ley N°2.484 el 27 de abril de 1927 como una fuerza policial unificada de carácter militar, con jurisdicción sobre todo el país (Archivo General de Chile, 2020). A lo largo de 1931, esta institución chilena se ve inmersa en diversas represiones y violaciones a derechos fundamentales, por lo que el Gobierno se ve obligado a remplazarlos por “guardias cívicos” (Senado de la República, 2019).

A raíz de las profundas crisis políticas y económicas, el 11 de septiembre de 1973, se fraguó un golpe de estado liderado por el vicealmirante de la Armada José Toribio Merino y el comandante de la Fuerza Aérea Gustavo Leigh, solicitando el apoyo de Augusto Pinochet, se elige este día en razón de que el Ejército se encontraba en la ciudad de Santiago para la celebración de las Glorias del Ejército (Biblioteca Nacional de Chile, 2018) y los Carabineros se unen al este acontecimiento como fuerzas alzadas contra el régimen de Salvador Allende Gossens.

Ya con el gobierno del General Augusto Pinochet, después de muchas sublevaciones militares, disputas en la Junta Militar y el asesinato de dos de sus Generales que participaron en el derrocamiento de Salvador Allende, se instaura un régimen neoliberal (Hernández Orozco, 2023) los Carabineros son puestos bajo el mando del Ministerio de Defensa hasta 1990. Es hasta 2011, por denuncias de represión y violencia

desmedida contra las protestas estudiantiles, que este cuerpo policial fue puesto bajo el mando del Ministerio del Interior (Senado de la República, 2019).

Funciones Actuales y Naturaleza de Mando

Las funciones de los Carabineros responden a siete áreas fundamentales, pero se dividen en distintas unidades con funciones especializadas. Las siete áreas fundamentales son: prevención, control del orden público, educación, servicio a la ciudadanía, atención a robos y situaciones de emergencia, control de las fronteras e integración nacional, e impacto ambiental. Algunas de sus funciones especializadas son, por ejemplo: ejecución de operaciones policiales de alto riesgo (Grupo de Operaciones Policiales Especiales); acciones antidisturbios urbanos (Fuerzas Especiales); comunicación y coordinación para la atención de delitos (Central de Comunicaciones); recuperación de autos robados (Búsqueda de Vehículos); etcétera.

Estado de Fuerza

Son cerca de 52 mil elementos, destacándose el Departamento de Investigación de Organización Criminales, y Escuela de Inteligencia encargada de capacitar a los funcionarios en técnicas de investigación de la actividad delictual (Senado de la República, 2019).

Venezuela

La Guardia Nacional Bolivariana es creada como institución castrense desde tiempos de la independencia venezolana con el objetivo de mantener la integridad y seguridad de la población, a raíz de las convulsiones políticas y el auge de las guerras civiles (Gobierno Bolivariano de Venezuela, 2019) y que como se ha visto a lo largo del presente documento, es una corporación que ha sido modificada, adicionada y reformada de acuerdo a su devenir histórico.

En 1937 cuando el General Eleazar López Contreras, se logra una Guardia Nacional enfocada a las tareas de Seguridad Pública, como a la

contención del abigeato y la eliminación de las manifestaciones callejeras, pero también enfocada al auxilio internacional como la prevención del contrabando fronterizo (Gobierno Bolivariano de Venezuela, 2019) contando con organización, jerarquía, instrucción y armamento.

Después de la crisis económica de 1983, se consolida la autonomía de la Guardia Nacional y se le dio el carácter de Fuerza Armada independiente, al igual que la Aviación. En 1999, con la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia y la promulgación de una nueva Carta Magna, se le otorgó rango constitucional y adquirió su nombre actual, Guardia Nacional Bolivariana (Senado de la República, 2019).

Funciones Actuales y Naturaleza de Mando

Sus funciones incluyen (Senado de la República, 2019):

- a. Contribuir con la formulación y difusión del pensamiento militar;
- b. Organizar y adiestrar unidades para la planificación y ejecución de operaciones militares;
- c. Resguardar los recursos naturales, mineros y medioambientales;
- d. Cooperar en la prevención e investigación de delitos relacionados con el narcotráfico, secuestro y extorsión;
- e. Realizar tareas de vigilancia en industrias estratégicas, puertos, aeropuertos, puestos de control migratorio, e instalaciones gubernamentales; 6) apoyar a los órganos de protección civil y prevención de desastres; y,
- f. Realizar operaciones de policía administrativa general y de investigación penal.

Estado de Fuerza

De acuerdo a los datos consultados en la página oficial de la Guardia Nacional Bolivariana del Ministerio del Poder Popular para la Defensa y en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, fue imposible encontrar datos institucionales respecto al estado de fuerza de la Guardia Nacional, pues el Gobierno de Venezuela a través del Ministerio del Poder Popular para la Defensa solo se limita a publicar el número total de elementos de los cuatro componentes de las Fuerzas

Armadas, las cuales están integradas por alrededor de 95 mil a 150 mil combatientes activos, cifra que se incrementaría a 235 mil, si se toman en cuenta los reservistas de primera línea (Senado de la República, 2019).

España

Los orígenes de la Guardia Civil española datan del 28 de marzo de 1844, cuando por Decreto Real se le da vida a los *Guardias Civiles* como un cuerpo especial de fuerza armada y caballería (Gobierno de España, 2020), fundada por Francisco Javier Girón y Ezpeleta, II Duque de Ahumada, en los albores del reinado de Isabel II después de diversos intentos por lograr una institución centralizada *“como claro instrumento de control social, de gran eficacia administrativa y como fiscalizadora del orden público”* (García Carrero, 2019, pág. 27). Fue disgregada la Milicia Nacional de los elementos militares que se enfocara en la seguridad de la población y contrarrestar los efectos delincuenciales producidos por exmilitares y bandoleros (Senado de la República, 2019).

Entre los años 1874, año en que se restablece la monarquía borbónica o periodo también conocido como la Primera República española, y 1931, fecha de anunciación de la Segunda República, la Guardia Civil se convierte en un elemento forme del Ministerio de Guerra. Entrado el conflicto de la Guerra Civil en 1936 fragmentan sus esfuerzos al apoyar algunos al golpe militar y otros se mantuvieron afines a la República, creándose así dos cuerpos, uno denominado Guardia Civil Republicana y otro Guardia Civil (Senado de la República, 2019).

Con la llegada de Francisco Franco y la dictadura *“se fusiona el Cuerpo de Carabineros con la Guardia Civil, se crea un Estado Mayor dentro de la misma, y se integra por completo la nueva agrupación al Ejército”* (Senado de la República, 2019). Su misión primordial era suprimir los contraataques antifranquistas y una vez restablecida la monarquía constitucional en 1978, retornó como cuerpo de seguridad, dejando de ser parte de las fuerzas armadas españolas.

Institución que en la actualidad garantiza la salvaguarda de los ciudadanos españoles ante las amenazas y hechos delictivos, garantizar el

Estado de Derecho, asegurar la preservación de derechos y libertades humanas y ejercer la Seguridad Ciudadana.

Funciones Actuales y Naturaleza de Mando

Cuenta con poco más de 80,000 efectivos distribuidos en cerca de 2,000 instalaciones a lo largo del territorio, coexistiendo con el Cuerpo Nacional de Policía y las policías de los municipios y comunidades autonómicas. Es preciso señalar las funciones se fragmentan en cinco Ministerios, al amparo de las misiones encomendadas en la Ley 2/1986 del 13 de marzo relativa a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Gobierno de España, 2020):

- I. Para el Ministerio del Interior atiende funciones de servicio, retribuciones y destinos;
- II. Para el Ministerio de Defensa ve todo lo que respecta a los ascensos y misiones;
- III. Para el Ministerio de Hacienda contribuye realizando el resguardo fiscal del Estado, velando por el cumplimiento de las normas y reglamentos de las Administraciones Central, Local y Autonómica
- IV. Para el Ministerio de Justicia interviene como policía judicial;
- V. Para el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino realiza funciones propias de protección a ecosistemas y medios naturales.

La Inspección de Personas y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad adscrita al Ministerio del Interior, es el ente que realiza e implementa los mecanismos de control, constatando de la pertinencia y suficiencia de los recursos humanos y materiales; además, es la receptora de quejas ante violaciones cometidas por integrantes de la Guardia Civil.

Existe además la figura del *Ombudsperson* bajo el régimen jurídico del artículo 54 de la Constitución española y la Ley Orgánica 3/1981 del 6 de abril, es quien defiende y salvaguarda los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas españolas. Es elegido por el

Congreso de los Diputados y el Senado por un periodo en el encargo de cinco años y no recibe órdenes ni instrucciones de ninguna autoridad. Desempeña sus funciones con independencia e imparcialidad y con autonomía propia (Defensor del Pueblo, 2020).

Es en 2009 cuando se establece un Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, el cual no está supeditado a mandato alguno y cuyo objeto fundamental es la inspección y realización de visitas periódicas con fines preventivos en los establecimientos penitenciarios y cuarteles de la Guardia Civil (Senado de la República, 2019).

Conclusiones

La Seguridad Nacional es un factor consustancial a la naturaleza que da origen a la existencia de las Fuerzas Armadas en México, por lo tanto, se considera que el factor primordial va enfocado a la conceptualización de la Seguridad Nacional y la teoría del riesgo así como su aplicabilidad en el marco jurídico y contexto mexicano, esto es, ambas concepciones están en función de la definición de enemigo y de los riesgos a los que podría conducir un enfrentamiento y que, como señala Bagatella (2013, pág. 208) *“incorporar amenazas a la seguridad, y pensar que no se ubican sólo en el exterior sino también dentro del Estado, lo que obliga a relacionar e integrar a la seguridad nacional y a la pública, separadas por tradición, pero en realidad vinculadas para enfrentar estos nuevos peligros”*.

Si la estrategia no se modifica, por lo tanto, los resultados seguirán siendo los mismos. Esto se menciona debido a la ausencia de líneas efectivas de fiscalización y auditoría, ya que quienes realizarán las llevan a cabo, es el mismo Gobierno Federal a través de órganos internos de la Secretaría de la Función Pública, que ya existían desde antes de la emisión del acuerdo. La atipicidad a que se ciñe la actividad de las Fuerzas Armadas en de las tareas de Seguridad Pública impacta en una falta de subordinación de los militares a las corporaciones civiles de Seguridad Pública, por lo que la colaboración para el accionar efectivo y sobre todo coordinado no será posible si las estrategias no están apegadas a la realidad actual.

Aunado a lo anterior, este efecto militarizador no solo se supedita a aspectos de seguridad o de índole militar, sino que comprende también aquellos relativos a la cultura, a la educación, a la protección del ambiente, a la salud y de obras públicas, lo que pocas veces se vincula a la seguridad, pero se le otorga ese enfoque de *securitización* al blindarlo por “razones de seguridad nacional”, cuando en realidad, es para evadir la rendición de cuentas y transparencia.

La entidad denominada Guardia Nacional y los procesos de militarización de la Seguridad Pública han sido un fenómeno observado en las políticas de seguridad y defensa a lo largo de los Estados descritos, cuya nomenclatura no ha variado y sus efectos parecen ser los mismos que lo que sucede en el Estado mexicano, sobre todo en el último trienio.

Fuerzas Armadas son un elemento consustancial a la naturaleza del Estado por lo que la estrategia del mando militar debe revestir forzosamente la neutralización y/o eliminación de la amenaza y la defensa de la soberanía nacional. No obstante, como cumplimiento de lo anterior, debe privilegiarse la no violación a Derechos Humanos, lo que representa un verdadero reto para todas las instituciones tanto de corte civil como de corte castrense. Dimensionar la militarización de la Seguridad Pública, implica establecer que no siempre es una medida necesaria o inevitable, ni tampoco que emplearla de manera rigurosa y desmesurada como una “política de mano dura”, acrecentará las capacidades estaduales para prevenir y erradicar la criminalidad, por el contrario, posterga su solución efectiva.

De lo anteriormente expuesto, se tienen como ejes coyunturales observados dos factores: en primer lugar, la estrategia de la militarización de la Seguridad Pública cobijada por un “supuesto” mando civil, es una constante en Latinoamérica; en segundo, dicha estrategia desde la narrativa y retórica, ha sido política y electoralmente muy rentable en razón de la espiral de violencia cada vez más recrudescida y la oportunidad de cada gobierno entrante, de alcanzar la tan anhelada pacificación y restablecimiento del orden público. Todas en su creación, coinciden en un Decreto de corte central, social, político y económico.

La posición que ha tenido México fuera de sus fronteras ha sido la adopción de una política exterior pacífica y neutral, a excepción del uso de fuerzas armadas como elementos activos en la seguridad pública y enfrentar todas las amenazas en este ámbito. El país tiene una amplia responsabilidad, obligado por los compromisos internacionales y ante un escenario internacional globalizado, surgen problemas sensibles que ameritan respuestas coordinadas y contundentes, por ello, México se asume como actor estratégico para la defensa de la paz y la seguridad.

Finalmente, las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional al ser una de las piedras angulares dentro de los proyectos de Nación de la actual Administración Federal 2018-2024 dejarán una serie de retos de gran calado para la siguiente Administración, comenzado por una respuesta efectiva institucional a los principios del Estado de Derecho, aceptar los desafíos y recomendaciones en los planos nacional e internacional y situar a la Guardia Nacional como una corporación civil; construir un modelo de seguridad integral efectivo, una posible solución es el impulso de la Guardia Civil, instituir el servicio profesional de carrera y excepcionalmente, destinar al componente militar en seguridad cuando sea en extremo necesario y su participación sea temporal, fiscalizable, excepcional y basado en criterios de convencionalidad, así y solo así, se fortalecerán las relaciones cívico-militares en el Estado Mexicano.

Referencias

- Caso Radilla Pacheco vs México (16 de Noviembre de 2009).
- Caso Fernández Ortega y Otros vs México (Corte Interamericana de Derechos Humanos 30 de Agosto de 2010).
- Caso García Cabrera y Montiel Flores vs México (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de Noviembre de 2010).
- Caso Rosendo Cantú y Otra vs México (Corte Interamericana de Derechos Humanos 15 de Mayo de 2011).
- Caso Alvarado Espinoza y Otros vs México (Corte Interamericana de Derechos Humanos 28 de Noviembre de 2018).

- Agudelo-Gómez, C. A. (2019). Representar “El Bogotazo” en Colombia: apuntes para su comprensión como un shock político para repensar el conflicto y posacuerdo. *Eleuthera*, 66-88.
- Archivo General de Chile (09 de Agosto de 2020). *Carabineros de Chile*. Obtenido de https://www.archivonacional.gob.cl/carabineros-de-chile?_noredirect=1
- Battaglino, J. (2018). Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*(18), 76-89.
- Biblioteca Nacional de Chile (2018). *Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973*. Obtenido de Memoria chilena: <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-92405.html>
- Cámara de Diputados (27 de Abril de 2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de Congreso de la Unión: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/cpeum.pdf>
- Casar, M. (13 de Agosto de 2022). *Los Frenos y Contrapesos a las Facultades del Ejecutivo; la Función de los Partidos Políticos, el Judicial, el Administrativo y la Función Pública*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/24.pdf>
- Defensor del Pueblo (2020). “¿Qué es el Defensor?”. Obtenido de <https://www.defensordelpueblo.es/el-defensor/que-es-el-defensor/>
- Eissa, S. G. (2019). Fuerzas armadas y narcotráfico: una aventura peligrosa. El caso mexicano y sus implicaciones para Argentina. *IUS*, 13(44), 29-50.
- García Carrero, F. (2019). El puesto de la guardia civil. Entre la milicia y la vecindad. *Revista Extremeña de Sociología ALMENARA*(11), 27-46.
- García Ramírez, S. (2019). *Seguridad y Justicia: Plan Nacional y Reforma Constitucional el difícil itinerario hacia el nuevo orden*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gobierno Bolivariano de Venezuela. (03 de Septiembre de 2019). *Antecedentes de la Guardia Nacional Bolivariana*. Obtenido de Antecedentes

- tes de la Guardia Nacional Bolivariana: <http://www.guardia.mil.ve/web/antecedentes/>
- Gobierno de Argentina (22 de Abril de 2024). ¿Quiénes somos? Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/gendarmeria/quienes-somos#:~:text=Ejecutar%20el%20permanente%20control%20y,la%20Ley%20de%20Defensa%20Nacional>
- Gobierno de Argentina (27 de Abril de 2024). *Historia de la Gendarmería Nacional*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/gendarmeria/historia>
- Gobierno de España (2020). *Información Institucional de la Guardia Civil*. Obtenido de <https://www.guardiacivil.es/va/institucional/Conocenos/index.html>
- Hernández Orozco, F. (05 de Septiembre de 2023). *El otro 11 de septiembre: así se vivió el golpe de Estado en Chile*. Obtenido de <https://expansion.mx/mundo/2023/09/05/que-paso-el-11-de-septiembre-en-chile>
- México Unido contra la Delincuencia muco (Marzo de 2021). *La Militarización de la Seguridad Pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz*. Obtenido de La Militarización de la Seguridad Pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz.: <https://www.muco.org.mx/militarizacion/la-militarizacion-de-la-seguridad-publica/>
- Montero Bagatella, J. C. (2013). El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana. *Región y sociedad*(58), 201-238.
- Morales Rosas, S., & Pérez Ricart, C. A. (2015). La militarización, un obstáculo para la gobernanza democrática de la seguridad en México. *Revista Colombiana de Sociología*, 38(1), 83-103.
- Naim, M. (2004). Las Cinco Guerras de la Globalización. *Foreign Policy edición española*, 30-40.
- Ramalho, A. J., Diamint, R., & Sánchez, L. (Marzo de 2020). *La Militarización de la Seguridad y el regreso de los Militares a la Política en América Latina*. Obtenido de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16106.pdf>

- Sain, M. F. (Noviembre de 2018). *Nueva Sociedad*. Obtenido de ¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad en Argentina, 2013-2018: <https://nuso.org/articulo/los-militares-como-policias-seguridad-en-argentina-2013-2018/>
- Secretaría de Gobernación (26 de Marzo de 2019). *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*. Obtenido de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/cpeum_ref_235_26mar19.pdf
- Secretaría de Gobernación (11 de Mayo de 2020). *ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0
- Senado de la República (2019). Fuerzas Militarizadas en tareas de seguridad pública: características básicas en países seleccionados. *Notas Estratégicas*.
- Turkewitz, J. & Villamil, S. (12 de Mayo de 2021). La fuerza policial de Colombia, hecha para la guerra, encuentra un nuevo frente de batalla en las calles. *The New York Times*.
- Zajac, J. (2020). Presencia de Gendarmería Nacional Argentina y sus efectos para las y los jóvenes de barrios informales de Buenos Aires. *Revista NUESTRAAMÉRICA*, 8(15), 161-189.

La desaparición forzada de personas. Eje transversal de la inseguridad ciudadana

ROGELIO BARBA ÁLVAREZ
DAYANE JETZABEL ORTIZ TORRES

Introducción

En materia de desaparición forzada de personas se ve implicada la certeza de que no existe una política federal para reducir este delito, es evidente que hay una descomunal impunidad del 100% de los casos según lo establecido por México evalúa¹, la cual esta relacionada con poderes criminales no identificados por las fiscalías, debido a que no son perseguidos, podemos presumir que están utilizando a una cantidad de personas para fines diversos de actividades delictivas como; la extorsión, ejecución de personas, tráfico de estupefacientes, entre otros; desde el punto de vista internacional el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas (cd fn n) señaló algunas recomendaciones después de visitar México en noviembre de 2021 y reunirse con cientos de víctimas y autoridades, la cual consistía en implementar una estrategia para detener las desapariciones. La respuesta institucional llegó en 2023, tras cuatro años de retraso: la Comisión Nacional de Búsqueda (cnb) publicó el Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, que planea implementar en nueve años con grupos

¹ <https://www.mexicoevalua.org/impunes-el-100-de-desapariciones-y-secuestros-en-jalisco/>

técnicos de trabajo que todavía no existen²; en Jalisco por ejemplo, el aumento de las desapariciones principalmente en Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan, podría deberse a la disputa territorial por la venta de droga, lo que ha permitido el reclutamiento forzoso de personas para fortalecer las organizaciones criminales.

Gráfica 1
Personas desaparecidas 2019-2023



Fuente: Datos extraídos del Sistema de Información sobre víctimas de desaparición³. Elaboración propia.

Cómo podemos observar en la gráfica uno, durante el presente sexenio se duplicaron las personas desaparecidas, teniendo como repunte el año 2019 fecha en que da inicio éste.

Jalisco actualmente se encuentra en los primeros lugares a nivel nacional en desaparición de personas. Según el Sistema de Información Sobre Víctimas de Desaparición (siso vid) se reportaron 13,866 personas desaparecidas al 31 de diciembre de 2022. En este sentido y para

² <https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/programa-nacional-de-busqueda-y-localizacion>

³ <https://sisovid.jalisco.gob.mx/>

poder genera un contexto alrededor de lo que significa cada una de las desapariciones de estas personas tanto en el ámbito social, académico y de Estado, Elsa Blair (2017) reflexiona acerca de la violencia y menciona que esta no escoge un objeto porque tenga una racionalidad mínima, sino que se dirige al adulto que está armado y a quien está dispuesto a morir, pero por otra parte la crueldad no solo ataca al enemigo, sino se lleva a toda la familia, sus animales, sus casas; la crueldad no busca solo el matar, quiere el sufrimiento, su dolor, la destrucción a sus propios ojos.

De acuerdo con Rosas (2020), el propósito de las desapariciones es justamente el “no dejar rastro”; pareciera un castigo adicional no solo para quien recibe la agresión sino para la familia, dejando la incertidumbre de si está vivo o muerto, prolongando el sufrimiento y aquello que se deriva del acto. Este tipo de violencia junto al cercenamiento del cuerpo es una especie de tecnología implementada para desaparecer personas y grupos sociales considerados peligrosos o —desde la perspectiva del poder— “imperfectos”.

En 2017, en el periodo de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz como gobernador, la Fiscalía General recibió 3 mil 762 denuncias de personas desaparecidas. El año cerró con la localización con vida de solo 2 mil 259 de esas víctimas, lo cual representa 60% del total. Esto significa que entre 2012 y 2017 la eficacia de localización con vida de las personas desaparecidas bajó a 23.4 % aún y cuando esta problemática no hizo más que crecer durante ese tiempo, Ortiz (2017).

El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (r npdno) informa que Jalisco se encuentra en el segundo sitio a nivel nacional en casos de desaparición, teniendo como dato 10 mil 230 personas desaparecidas. Solo por debajo de Tamaulipas donde se reportaron 10 mil 804 personas sin localizar. Los municipios de Jalisco que presentan un mayor número de personas desaparecidas son: Guadalajara con mil 698 casos denunciados vigentes de hombres y 295 de mujeres; Zapopan con mil 190 de varones y 176 de mujeres; Tlajomulco de Zúñiga con 784 personas varones y 112 mujeres; San Pedro Tlaquepa-

que con 662 y 88 respectivamente; Tonalá con 324 y 52; Puerto Vallarta con 311 y 44; El Salto con 309 y 79; y Lagos de Moreno con 260 y 47.

Al ser un tema relevante no solo una institución se encarga de cuantificarlos, por lo cual los datos varían de una a otra, existiendo también la llamada cifra negra, en la cual dichas instituciones presentan un número menor al real con intención de parecer eficientes frente a la sociedad, lo anterior desmentidas por los colectivos de familiares, quienes cuentan con información y cifras diferentes tal y como se aborda en el siguiente apartado.

Las autoridades de Jalisco se han visto rebasadas ante los miles de casos de personas desaparecidas, y pareciera que no existe fecha de finalización o disminución. En esta investigación se ha percibido que con el paso del tiempo en lugar de ser más eficaces en la localización e identificación de personas desaparecidas en la entidad se ha empeorado, generando con ello el colapso de instituciones encargadas del proceso de búsqueda y de localización, al igual que las instituciones encargadas de resguardar los cuerpos de personas localizadas sin vida.

De igual forma se observa cómo el gobierno sigue creando instituciones sin que se pueda disminuir el número de personas desaparecidas, ni cuadrar el número de cuerpos que siguen sin ser identificados en el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (ijcf).

Ante esta problemática de impunidad, ineficacia e ineficiencia de las autoridades encargadas de la búsqueda, localización e identificación de las personas desaparecidas es que surgen colectivos a nivel nacional para dar con el paradero de sus familiares: en esta ocasión nos centraremos en los colectivos creados en el Estado de Jalisco, es el caso entonces que las actividades del colectivo “Familias Unidas Por Nuestros Desaparecidos Jalisco” (fundej) ganaron visibilidad en 2014 por debatir la vaguedad de las cifras de personas desaparecidas en Jalisco y cuestionar la atención recibida por la Fiscalía General del Estado llena de actitudes revictimizantes y omisiones en las investigaciones. Dicho colectivo solicitó la entrega de copias de sus expedientes y con ello se evidenció que los ministerios públicos les dejaban la responsabilidad de la búsqueda de sus

familiares, debido a que no se registraban avances en la investigación y la información existente en dicha carpeta era la que los familiares habían aportado. Según la información del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (cepad) también demandaron la falta de aplicación de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco⁴.

El colectivo “Por Amor a Ellxs”, evidenció la desaparición de sus familiares a través de la colocación de listones con los nombres de estos en la vía pública de la Zona Metropolitana de Guadalajara; su reclamo principal es exigir que se dejen de llevar malas prácticas y que como familiares se les reconozca como coadyuvantes de las autoridades. Demandaron también el que no se les hace entrega de las copias de las actuaciones realizadas en sus averiguaciones previas, así como violación a sus derechos como víctimas de un hecho ilícito⁵.

Crisis forense

Es de conocimiento general que actualmente nos encontramos en una crisis en relación con la desaparición de personas que cada día va en aumento, por lo cual en 2021 se crea el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (meif) con la intención de que pueda apoyar en la identificación de cadáveres y restos humanos localizados en fosas clandestinas o en los semefos.

Referente a esta situación, a nivel nacional existen más de 37 mil cuerpos sin identificar. Según una investigación llevada a cabo por Hinojosa (s.f.) se explica que el avance de las autoridades es lento y el problema continúa creciendo, refiriéndose a las personas desaparecidas.

⁴ María Guadalupe Aguilar, coordinadora y fundadora de la ONG mexicana Colectivo de Familiares por Nuestros Desaparecidos de Jalisco (fundej), al ser reconocida por el gobierno de España con el IX premio de derechos humanos que otorga este país, el pasado 13 de Marzo de 2024.

⁵<https://www.zonadocs.mx/2020/04/23/familias-exigen-que-la-busqueda-e-investigacion-de-personas-desaparecidas-se-declaren-como-actividades-esenciales-en-jalisco/>

Se menciona también que durante el primer año de mandato de López Obrador se registraron 5,184 casos de personas desaparecidas, un tanto menor a la registrada en 2018, siendo la cifra de 5,976.

Si se llevará a cabo una vinculación entre el número de personas desaparecidas y quienes a diario son ingresadas al Servicio Médico Forense. Se podría observar que las instituciones de búsqueda y de localización de personas desaparecidas como la institución encargada del resguardo de los cuerpos sin identificar se encuentran en una crisis, debido a la saturación de estos.

El tema de los cuerpos sin identificar es delicado y confuso como lo marca Tzuc (2020) en el año 2006, dentro del sistema forense, había 178 cuerpos y para el 2021 se duplicó a 433. Conforme se han ido localizando fosas clandestinas, la situación de los cuerpos en los semefos se ha ido agravando hasta llegar a las siguientes cifras: 2018 cerró con 4 mil 408 y para 2019 eran 4 mil 905 acumulados; cuando se activa la guerra contra el narcotráfico de Calderón Hinojosa se contabilizan 9 mil 349 cadáveres sin identificar. En el gobierno de Enrique Peña Nieto se contabilizaron 17 mil 590 personas sin localizar.

Al momento no se ha realizado un protocolo que homologue a nivel nacional a los semefos, en el cual se plasme el cómo debe de ser el procesamiento, identificación y resguardo de los cuerpos. Estos permanecen sin contar con el personal suficiente para llevar a cabo una correcta identificación y manejo de los cuerpos. De acuerdo con la investigación de Ortiz (2017) para el análisis de la organización, operación y vinculación de los semefos en la identificación de los No nombre (nn) con la pgr se agruparon por estados de acuerdo con las Regiones Operativas de la Política de Seguridad con la finalidad de presentar y confrontar las formas de operar de los semefos y su vinculación entre ellos para la identificación de los nn y el uso de bases de datos nacionales.

Análisis legislativo con relación a las personas desaparecidas

Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco

La Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco es un logro principalmente conseguido por los colectivos de familiares de personas desaparecidas, seguido del significado que tiene para el estado de Jalisco, donde en la entidad se haya implementado este tipo de norma. Esta iniciativa estuvo congelada por dos años y medio en el Congreso del Estado por diversas situaciones que no se dan a conocer.

Fue aprobada el 25 de febrero de 2021 y publicada en el Diario Oficial de la Federación (dof) el día 5 de marzo del año en curso, derivado de la presión de dichos colectivos que no solo lograron que esta ley se aprobara, sino que, además, se incluyeran sus observaciones y demandas dentro de ella. Al final, la aportación se deriva de toda la experiencia que han obtenido en el tema de desapariciones, además de que conocen las carencias y faltantes de cada institución encargada de esta problemática.

El objetivo de esta ley es establecer las bases de coordinación y distribución de competencias entre los entes públicos del estado y sus municipios. En los primeros capítulos se abordan temas como la desaparición de niñas, niños y adolescentes, en el cual se manifiesta que ante el conocimiento de la desaparición de estos la búsqueda se lleve a cabo de manera inmediata. En las siguientes líneas se manifiestan las atribuciones de la Comisión de Búsqueda, de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas del Consejo Ciudadano y de los grupos de búsqueda.

En relación con el derecho a la justicia y a la reparación encontramos en su capítulo II, artículo 66, punto 8 y 10, referente a la aplicación de principios y protocolos en la búsqueda que las y los servidores públicos responsables de la búsqueda de personas desaparecidas deben interactuar con los familiares, partiendo de una perspectiva psicosocial para con ello evitar revictimizarlas o criminalizarlas en el proceso de la investigación.

En el capítulo III, en su artículo 74 en su fracción VIII, hace mención que los familiares deben ser canalizados a programas de atención, asistencia, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las

víctimas, cuyos lineamientos son emitidos por la Comisión Estatal de Atención a Víctimas (ceav). En el capítulo VII se establece que cuando se identifique el cadáver o los restos de una persona, la Fiscalía Especializada o las diversas áreas de la Fiscalía deben dar aviso a los familiares de la persona fallecida, de igual manera, una vez que fue realizada la identificación positiva y se le haya notificado a los familiares y estos acepten el resultado del peritaje solicitado para el cotejo del cuerpo o de los restos se pueden retirar los datos de la persona desaparecida del registro estatal de desaparecidos.

En relación con derechos de la víctima, esta ley establece en su artículo 99, punto 1, que las víctimas tienen derecho a la verdad, acceso a la justicia, a la reparación del daño y a la no repetición. En el artículo 100, punto 1, fracción I, menciona que los familiares tienen el derecho a recibir información de manera activa, plena, oportuna e inmediata de las diligencias derivadas de la investigación, así como de las acciones de búsqueda que las autoridades competentes realicen tendientes a la localización de la persona desaparecida.

En relación con las medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación integral, el artículo 101, punto 1, refiere que las víctimas al momento de que tengan conocimiento de la desaparición y hagan del conocimiento de la autoridad competente podrán solicitar las medidas mencionadas con anterioridad. Dentro de esta ley se estipulan las medidas de reparación integral a las víctimas, las cuales tienen derecho a ser reparadas integralmente conforme a las medidas de rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición; menciona además que este derecho de reparación es imprescriptible, así como el hecho de que la reparación se lleve a cabo aun si la persona desaparecida es localizada con vida o no.

En el análisis de esta ley se observa que hace alusión a la reparación integral, tanto de las víctimas como de las familias. Al igual que en todo proceso la familia debe estar informada sobre los procesos y los procedimientos en la búsqueda y en la localización de la persona que fue sustraída de la protección de la ley. Como parte complementaria de esta

ley se analizó la Ley de Atención a Víctimas por tener relación con la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco.

Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco

La Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco (2014) se relaciona con la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco (2021). En esta ley se menciona que las víctimas de la comisión de un delito deben recibir asistencia o reparación integral, la cual está compuesta por restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición. Dicha ley tiene como objetivo garantizar los derechos de las víctimas de delito y de aquellas que sufrieron violaciones a sus derechos humanos, establecer sanciones respecto del incumplimiento, ya sea por acción o por omisión de cualquiera de sus articulados.

En este mismo sentido la Ley de Atención a Víctimas menciona que víctimas son aquellas personas físicas que hayan sufrido directa o indirectamente algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o en general cualquier riesgo o lesión a sus bienes tutelados por el derecho o a sus derechos mismos, derivado de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos, los derechos de las víctimas que se establecen en el artículo 7 son:

1. una investigación pronta y eficaz que lleve, en su caso, a la identificación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones al Derecho Internacional de los derechos humanos y a su reparación integral.
2. ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron.
3. conocer la verdad de lo ocurrido acerca de los hechos en que le fueron violados sus derechos humanos para lo cual la autoridad deberá informar los resultados de las investigaciones.
4. la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces.

5. solicitar, acceder y recibir, en forma clara y precisa, toda la información oficial necesaria para lograr el pleno ejercicio de cada uno de sus derechos.
6. una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de manera adecuada de todos los responsables del daño, al esclarecimiento de los hechos y a la reparación del daño.

En líneas anteriores se mencionan los derechos de las familias a la verdad, recibir información y a una investigación efectiva. En el artículo 14 de la presente ley se reconoce el derecho a la verdad donde se hace mención que el Estado, a través de las autoridades respectivas, tan pronto como se haga de su conocimiento tiene la obligación de dar inicio de inmediato a los procedimientos dentro de sus funciones para establecer el paradero de la o las personas desaparecidas.

Toda víctima de desaparición tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones pertinentes para su protección con el objetivo de preservar al máximo su vida e integridad física y psicológica. Los familiares de las víctimas tienen derecho a estar presentes en las exhumaciones, ya sea por sí mismos o a través de sus abogados, a ser informadas sobre los procedimientos a seguir; si así lo decidieran, pueden designar a un perito que no sea del ijcf, el cual o los cuales estén acreditados ante el organismo estatal, nacional o internacional de protección a los derechos humanos que contribuyan al mejor desarrollo de estas.

Las víctimas tienen derecho a la reparación del daño de manera oportuna, plena, diferenciada, integral y efectiva, según lo estipulado por el derecho a la reparación integral como consecuencia del delito que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos de las cuales han sido objeto, además de las anteriores se contemplan también: medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.

Como se puede observar, el Estado positiviza el derecho a la verdad, la justicia y la reparación, a través de estas normas, las cuales son garan-

tes para la víctima como para sus familiares. Sin embargo, en la práctica se actúa de manera totalmente diferente; se conoce también que estos preceptos legales son ignorados principalmente por los funcionarios que trabajan para la Fiscalía Especializada en Desaparición de Personas y el trato que se les otorga a las personas es deficiente y en todo momento son revictimizadas y criminalizadas; regularmente, tanto a víctimas como a su familiar se les vincula con el crimen organizado, como si con eso la persona perdiera su calidad de ser humano y no mereciera el ser buscado por las autoridades.

En el análisis de estas leyes no se encontró artículo o apartado que mencionara a los hijos de las personas desaparecidas, ¿qué pasa con ellos cuando los tutores son desaparecidos?, no siendo menos relevante el que la desaparición conlleva menoscabo en el núcleo familiar y social, debido a que con este hecho ilícito se generan un sinnúmero de afectaciones como son económicas, en salud física y mental así como la relación con los miembros de la familia como del resto de la sociedad.

Violencia y corrupción como obstáculos del derecho a la verdad y a la justicia

En informes gubernamentales se lleva a cabo una rendición de cuentas por parte de las autoridades pertinentes en relación con salud, educación, presupuesto, entre otras. En relación con la violencia, este tema parece ausente porque siempre se menciona que los delitos van a la baja, cuando México cuenta con la tasa más alta de impunidad entre los países de América Latina. Aunado a esto, el presidente actual, Andrés Manuel López Obrador, autoriza que los militares tomen la seguridad, generando con ello una fuerza indiscriminada y extrajudicial infligida a la población.

La guerra contra el narco fue comandada por el entonces presidente Calderón, como ya es sabido, siendo esta una solución urgente ante la problemática que representaba el crimen organizado. Después de 15 años de su implementación, el gobierno continúa desplegando a los militares a

lo largo y ancho del país para llevar a cabo funciones de seguridad pública que son autorizadas por la Constitución a las autoridades civiles.

Acompañada de la violencia está la impunidad, como menciona Humanos (2019), a medida que aumenta la violencia se va agravando debido a que en los diversos delitos llevados a cabo por miembros de los cárteles se cometen bajo el auspicio de funcionarios gubernamentales. Desde hace varios años, en México la corrupción se ha desarrollado como una enfermedad, lo anterior se sustenta con la encuesta de corrupción latinoamericana del año 2016, donde México fue descrito como “uno de los cuatro países más corruptos” de la región.

A partir de la guerra contra el narcotráfico se cometieron graves violaciones a los derechos humanos y posibles crímenes internacionales. Dicha guerra se encuentra ligada y, lastimosamente, ha sido posibilitada por la violencia política ejercida en los años anteriores a estos enfrentamientos. La gran magnitud y las múltiples formas de violencia que se viven actualmente se equiparan a barbaries cometidas en las peores guerras civiles y dictaduras del siglo xx. El Estado Mexicano siempre ha negado lo desmedido que ha sido este conflicto, rechazando las graves violaciones a los derechos humanos y eximiéndose de toda responsabilidad por comisión, colusión u omisión.

Cuando familiares de víctimas de desaparición acuden a las autoridades para presentar sus denuncias, las instituciones y los ministerios públicos se convierten en un enredo burocrático donde por falta de eficacia y, en algunos casos, por estar coludidos con los victimarios, las investigaciones son detenidas o se pierde el expediente, generando con ello que no haya justicia y las violaciones se mantengan impunes.

Al negar que existe una violencia generalizada y obstruir a la justicia relacionada con las violaciones de derechos humanos y crímenes internacionales, el Estado atenta contra la dignidad de las víctimas, la sociedad al observar que el Estado ha sido cómplice de los victimarios, quienes en ocasiones prefieren no denunciar, dando paso a la impunidad, la cual se ha convertido en una de las principales causas de la grave crisis de derechos humanos que aqueja al país.

Al paso del tiempo se ha demostrado el involucramiento de funcionarios municipales y estatales en los crímenes de lesa humanidad, llevados a cabo por miembros del crimen organizado en varias partes de México. La evidencia ha generado un análisis profundo acerca de los vínculos establecidos entre autoridades y el crimen organizado y, en particular, sobre los nexos entre la corrupción y la responsabilidad de funcionarios públicos por crímenes de lesa humanidad. En virtud del derecho nacional e internacional, México tiene el deber de investigar y, cuando las pruebas lo acrediten, sancionar a los responsables derivados de esta colusión entre estas dos figuras, Estado y crimen organizado.

La familia ha sido eje de la sociedad, y ha sido revestida de una gran importancia al ser concebida como una institución tutelada y protegida, tanto por los derechos humanos como por nuestra Constitución Política y en ordenamientos al interior del estado de Jalisco. Es entonces que nos asombra que esta misma institución se agrupe en colectivos a lo largo de la República y reclame el retorno de los familiares que fueron y son desaparecidos.

La familia ha evidenciado la falta de interés del Estado por buscar y por localizar; los colectivos han dejado ver la participación de las autoridades en estos crímenes de lesa humanidad, mediante la violencia y corrupción de los sistemas de seguridad y de justicia, al no buscar, al no sancionar y al seguir permitiendo la repetición de estos actos sin hacer nada.

Han sido los colectivos quienes lograron la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, como se analizó en párrafos anteriores. Esta ley pasó por diversos contratiempos, pero al final se logró publicar y ahora representa una esperanza para familiares de personas desaparecidas, en la cual plasman su anhelo de que el Estado, como las autoridades, haga las cosas de manera correcta y se busque de manera efectiva a las personas desaparecidas.

Esta ley es de reciente creación, por lo cual se espera que no se vuelva letra muerta o sea pasada por alto como ocurre con muchas otras, ya que en ese sentido se estaría dejando en total evidencia que el estado de Jalisco es una entidad carente de un estado de derecho y que solo crea

normas como instituciones para dar un paliativo a la desesperación de los miles de familias jaliscienses.

Conclusiones

Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad Nacional cuentan con una inteligencia policial deficiente y están completamente fuera del escrutinio público, no sabemos cómo funcionan y carecen de capacidades de investigación que podrían disminuir considerablemente el delito de desaparición de personas.

Podemos señalar la ausencia por parte de las instituciones públicas de reconocer la complejidad y magnitud del problema y la tendencia de minimizar y atenuar la situación mediante el uso de narrativas de éxito en el desempeño de las funciones de seguridad pública.

Las principales organizaciones criminales implementaron la desaparición como una estrategia bastante eficaz para imponerse a otras organizaciones y al Estado para controlar los territorios, para sostenerse y expandirse mediante el reclutamiento forzado; el Cartel Jalisco Nueva Generación (cjn g) tiene la mayor incidencia en este tipo de delitos debido a su gran capacidad para extenderse tanto el delito de desaparición de personas, fabricación de estupefacientes, entre otras tantas actividades delictivas lo que ha generado que se ha vuelva uno de los grupos criminales más fuerte, según los datos emitidos por el Comité Universitario de Análisis en Materia de Desaparición de Personas (2022) otra de las causas es, que los distintos poderes y niveles de gobierno han permitido este tipo de prácticas. La administración del presidente Andres Manuel López Obrador y del Gobernador de Jalisco Enrique Alfaro Ramírez tuvo que haber tomado medidas necesarias para controlar y disuadir este tipo de criminalidad, pero sin embargo prefirieron Ignorarlo y ahora quieren trasladar la responsabilidad a la siguiente administración.

Propuestas

Se debe profesionalizar a los operadores de justicia y a todos los elementos de las fuerzas y cuerpos de seguridad en materia de personas desapa-

recidas, velar por el marco jurídico de referencia y aplicación irrestricta de la ley para no generar la victimización secundaria, que es aquella que genera el estado a los colectivos buscadores, que por lo regular son familiares.

Generar empatía por parte del gobierno hacia los familiares de las personas desaparecidas, comprenderlas de su grave dolor y escucharlas con paciencia y tolerancia, esto permitirá entender el fenómeno con más claridad y solidaridad.

Por lo que se tiene que plantear una estrategia para erradicar la corrupción e impunidad en las instituciones encargadas de la búsqueda, localización e identificación de personas, las cuales están faltas de credibilidad y confianza. Aunado a esto es importante la realización de un entrelazado de los datos de la información que se tiene sobre personas bajo el estatus de desaparecidas y quienes se encuentran bajo el resguardo de semef o para con ello disminuir el número de personas desaparecidas y de no identificadas. Generando con ello que las instituciones encargadas del proceso de búsqueda y de localización de cuerpos se aboquen a buscar al número real de personas desaparecidas, y con ello aminorar el número de familias buscando a los suyos. Generar una política de confianza que sea portada por el aparato estatal para garantizar una eficiente y eficaz acceso a la justicia y reparación del daño de las víctimas.

Referencias

- Blair, E. (2017). La Política punitiva del cuerpo: “economía del castigo” o mecánica del sufrimiento en Colombia. Estudios políticos. Estudios Políticos ISSN 0121-5167 N° 36, Medellín.
- Hinojosa, G. (s.f.). México avanza con sus esfuerzos para atender la crisis de desapariciones. Recuperado de <https://www.wola.org/es/analisis/mexico-personas-desaparecidaslopez-obrador/>
- Ortiz, D. (2017). La violación a los derechos humanos de las víctimas de los desaparecidos durante el periodo de 2006-2016 en México, como consecuencia de la corrupción e impunidad.

- Rosas, R. M. (2020). Verdad y justicia para víctimas de desaparición en México. Del fondo y la forma. En *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad* 41(161). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/7575537.pdf>
- Tzuc, E. (2020). Crisis forense en México: un país rebasado por sus muertos.
<https://www.mexicoevalua.org/impunes-el-100-de-desapariciones-y-secuestros-en-jalisco/>
<https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/programa-nacional-de-busqueda-y-localizacion>

Acerca de los autores

ARTURO VILLARREAL PALOS. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Investigador Titular de la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.

DAYANE JETZABEL ORTIZ TORRES. Doctora en Derechos Humanos. Profesora docente de la Universidad de Guadalajara. dayane.ortiz@academicos.udg.mx.

FRANCISCO ANTONIO RAMÍREZ FRAUSTO. Abogado y maestro en Derecho Constitucional por la Universidad de Guadalajara. Ha participado en diversos proyectos de investigación relativos a Seguridad, Justicia Penal, Derechos Humanos y Gobernanza. Actualmente estudiante del Doctorado en Derecho dentro de la misma institución. Contacto: francisco.ramirezfrausto@udg.mx orci d: 0000-0002-5745-7218.

ISMAEL ORTIZ BARBA. Profesor del Departamento de Estudios Políticos. Investigador del Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza. Universidad de Guadalajara. Correo de contacto: i.ortiz@academicos.udg.mx. orci d: <https://orcid.org/0000-0002-8641-1681>.

JORGE ALEJANDRO GÓNGORA MONTAJANO. Doctor en Derecho, maestro en Derecho Penal y Criminología y abogado por la Universidad de Guadalajara., Profesor investigador en el Departamento de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Penales, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guada-

lajara. Contacto: jorge.gongora9389@academicos.udg.mx orci d: 0009-0000-5401-6911.

JORGE CHAI RES ZARAGOZ A. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Investigador Titular de la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.

JOSÉ MARÍA REYES HUERTA. Estudiante de la carrera de Estudios Políticos, en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Contacto: jose.reyes3534@alumnos.udg.mx.

JUAN PABLO NAVARRETE VELA. Doctor en Estudios Sociales (procesos políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Profesor-investigador Titular B, de Tiempo Completo, en la Universidad de la Ciénege del Estado de Michoacán (ucemich). Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (snii), Nivel 1. Línea de investigación: partidos, elecciones y liderazgo político. Correo: jpnavarrete@ucemich.edu.mx.

LUCÍA IBARRA ORTIZ. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara, Docente en la Universidad de Guadalajara Sistema de Universidad Virtual, Contacto: lucia.ibarra@udg.mx, orci d: <https://orcid.org/0000-0002-2590-4976>.

LUZ CELINA CAMAR ENA ROME RO. Investigadora asociada al Centro de Estudios Estratégicos y Aeroespaciales (ceea) de Chile, así como al Seminario Universitario sobre Democracia, Defensa, dimensiones de la Seguridad e Inteligencia de la unam. Contacto: celina.camarena.gdl@gmail.com Código orci d: 0000-0002-7218-6161.

MARA NADIEZHDA ROBLES VILLASEÑOR. Doctora en Cooperación e Intervención Social. Profesora Investigadora Titular C en la Universidad de Guadalajara. Ha sido diputada en las LXI I y LXI II Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco. Contacto: mara.robles@academicos.udg.mx. orci d: 0000-0003-1560-9911.

MARCOS PABLO MOL OE ZNIK. Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara e Investigador Nacional Nivel III del Sistema Na-

cional de Investigadores. Contacto: marcos.moloeznik@academicos.udg.mx orci d: 0000-0002-4078-9451.

MARÍA GUADALUPE MORENO GONZÁLEZ. Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de Jalisco, Profesora investigadora titular C adscrita al Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, e integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores nivel I, Contacto: mguadalupe.moreno@academicos.udg.mx, orci d: <http://orcid.org/0000-0002-8486-306X>.

ORESTES ENRIQUE DÍAZ RODRÍGUEZ. Doctor en Ciencia Política, Profesor Investigador en el Centro Universitarios de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Contacto: orestes.diaz@academicos.udg.mx. orci d: <https://orcid.org/0000-0001-8411-1135>.

PABLO PINEDA ORTEGA. Doctor en Ciencias Sociales, profesor titular en la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I, contacto: ppinedao@yahoo.com.mx.

ROGELIO BARBA ÁLVAREZ. Doctor en derecho. Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara. orci d 0000-0001-7035-0450, rogelio.barba@academicos.udg.mx.

TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA. Doctora en Ciencia Política. Profesora Investigadora del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Correo de contacto: teresa.marroquin@academicos.udg.mx orci d: <https://orcid.org/0000-0002-7533-182X>.

Los desafíos de México al final del sexenio 2018-2024

Retos y oportunidades para el nuevo gobierno

se terminó de editar en octubre del 2024

en los talleres gráficos de Ediciones de La Noche

Madero #687, Zona Centro

44100, Guadalajara, Jalisco, México.

Tiro: 1 ejemplar electrónico.

Diagramación: María Torres González L una. *Corrección:* Michel Encinosa F u.

Este libro da cuenta de diferentes experiencias de reproducción de conocimientos, la trascendencia de saberes teóricos en la perspectiva del capital y cómo en su reproducción está implicada la dimensión psíquica e histórica de la subjetividad, lo cual facilita que en los establecimientos educativos se engendre un pensamiento débil, incluyendo mecanismos que coadyuvan a reproducir el dominio en los procesos escolares que encubren la responsabilidad que tenemos los profesores e investigadores, pues se sigue considerando al sujeto como estático-identitario-congelado y localizado para siempre en el mismo lugar en la relación social, incapaz de desplegar alteridad y autonomía como proyecto, de manera que se facilita la reproducción de relaciones dirigentes-operantes.

Por otro lado, hago un reconocimiento de cómo se han dado procesos de creación de conocimiento desde una perspectiva crítica al margen de los establecimientos universitarios, de sujetos sociales que crean y configuran la estrategia de su propia metodología y epistemología, que desde su cotidianidad hacen la resistencia y lucha con perspectiva de autonomía como proyecto; y cómo los propios sujetos viven la experiencia práctica de la que emana dicho conocimiento a partir de lo cual han logrado el despliegue de su propia reflexión teórica respecto de su práctica, considerando la especificidad del contexto en que se despliega una subjetividad emergente y la reflexividad crítica a través del rescate de su memoria y su historia de manera colectiva, en la perspectiva de constituir y reconocerse como sujetos que instituyen un nuevo imaginario social