

CON FIGURA CIONES ES

Núm. 47

Mayo-agosto de 2018

| | | |
|--|--|----|
| Rolando Cordera Campos | P resentación | 3 |
| Ricardo Becerra | I ntroducción | 5 |
| Rolando Cordera Campos | 1968: memoria y presente. Notas sobre una larga marcha | 8 |
| Carlos A. Flores Vargas | E l nuevo mapa del poder político en México | 16 |
| Carlos Navarro | R esultados electorales: instantáneas | 30 |
| Esteban Illades | L a política de los muertos | 43 |
| Raúl Trejo Delarbre | U na campaña anunciada | 49 |
| Javier Martín Reyes y Juan Jesús Garza Onofre | F allos y fallas del Tribunal Electoral | 60 |
| José Woldenberg | ¿U n nuevo sistema de partidos?: pragmatismo y personalismo en el centro | 72 |
| Marta Lamas | P aridad: el espejismo igualitario | 83 |

| | | |
|-------------------|---|-----|
| Pedro Salazar | E l cambio y las instituciones | 92 |
| Ricardo Becerra | ¿C ambio de régimen económico? | 98 |
| Enrique Provencio | P ropuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024 | 109 |

CON FIGURACIONES

Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática

Director: Rolando Cordera Campos • *Subdirectora editorial:* Eugenia Huerta

Consejo de redacción: Antonio Ávila Díaz • Rosa Elena Montes de Oca • Ciro Murayama Rendón • Emilio Ocampo Arenal • Ramón Carlos Torres • José Woldenberg

Comité editorial: Antonella Attili • Bernardo Barranco • María Amparo Casar • Luis Emilio Giménez Cacho • Anamari Gomis • Marta Lamas • Julio López G. • Rafael Pérez Pascual • Teresa Rojas • Nora Rabotnikof • Carlos Rocés[†] • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo[†] • Raúl Trejo Delarbre

Configuraciones. Revista cuatrimestral, mayo-agosto de 2018. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2011-101712165400-20. Certificado de licitud de título (en trámite). Insurgentes Sur 1793-201 "C", Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, 01020 Ciudad de México. Impreso en Offset Reboasán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 Ciudad de México. *Distribución:* nosotros mismos.

Diseño original: Rafael López Castro • *Tipografía y formación:* Socorro Gutiérrez, en Redacta, S.A. de C.V.

ISSN 1405-8847

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje 500 ejemplares.

Presentación

Con las elecciones de julio, nuestras perspectivas sobre la evolución política de la democracia han tenido que ser revisadas. No sólo carecemos de un discurso preciso sobre el significado de la llamada cuarta transformación, sino también de un diagnóstico global del estado que guarda nuestra economía política y, con ella, nuestra nación.

Muchos años han pasado desde que la crisis de la deuda externa, que estallara en 1981, llevara a los grupos dirigentes de entonces a proponerse un cambio drástico en la estrategia del desarrollo económico y social de México. También han transcurrido casi dos décadas de que la democracia se afirmara como un régimen pluralista respetado por todos los actores organizados y buena parte de la opinión pública y las organizaciones sociales.

No es mucho tiempo para evaluar acontecimientos de corte histórico como los referidos. Ahora, además, encaramos grandes convulsiones en un orden global nunca plenamente constituido y afectado sustancialmente por los estragos que le infligiera la Gran Recesión que irrumpió en 2008 y pronto se volvió una devastadora crisis global. No en balde la CEPAL ha advertido que lo que vivimos es un “cambio de época”, y que en Estados Unidos y Europa se pregunten por el fin del capitalismo o si la democracia sobrevivirá los embate de una globalización capitalista, de signo neoliberal, cuya recuperación deja mucho que desear y sus efectos en la existencia de millones no se ven por ningún lado.

Quizá sea la falta de una bien construida perspectiva histórica lo que nos hace falta, para que el desenlace electoral pueda ser interpretado como una señal clara, multitudinaria, de un reclamo de cambio que debe ir más allá del obligado relevo en la dirección del Estado, tanto en el poder Ejecutivo como en el Congreso de la Unión. Una primera lectura de esos votos y de las mayorías que permitieron conformar, nos dice que son muchos los mexicanos que esperan una mudanza creíble y tangible en las formas de gobernar y de relacionarse entre gobernantes y gobernados, pero también en la pauta y mecanismos conforme a los cuales se distribuyen los frutos del avance económico y las oportunidades a que este avance da lugar en la sociedad.

De aquí la necesidad, y la conveniencia, de preguntarnos si lo que el país requiere y los ciudadanos se plantean es un cambio de régimen tanto en la economía como en la política, en la estrategia de desarrollo implantada hace más de tres décadas y en el orden democrático que se ha tratado de construir al calor de las varias reformas electorales con que México cerró el siglo xx. Y, desde luego, inquirir sobre los términos y ritmos de tal transformación así como sobre los criterios que hemos de usar los ciudadanos para evaluarla.

Adelantemos por lo pronto que lo que priva es una insatisfacción si no generalizada sí instalada en amplias capas sociales, en las regiones y las comunidades,

los negocios y la academia, los medios de información, etc., respecto de las formas cómo funcionan tanto el sistema económico como el político, sin que en la campaña electoral y presidencial reciente se haya puesto sobre la mesa un proyecto efectivo de cambio en esas formas de funcionar y con rumbo a la implantación de un orden nuevo en ambos mecanismos.

De estos y otros enigmas se hacen cargo nuestros colaboradores de este número 47 de *Configuraciones*. Sin extraviar nuestro punto de vista fundacional, emanado de los principios y criterios de una democracia social que busca un Estado y una economía inscritos constitucionalmente en un proyecto redistributivo de justicia social y una visión de largo plazo que asuman la interdependencia global como eje articulador de la economía, sin renunciar al compromiso mayor de ejercer el derecho al desarrollo de un modo soberano y de afirmación nacional. Sólo así es concebible una combinación virtuosa entre democracia y buen desempeño económico con inclusión social, en el marco exigente de un proceso globalizador que no ha encontrado nuevas coordenadas de orientación que le permitan hacerse cargo de los tremendos impactos sociales y productivos que trajo consigo la crisis global reciente.

Ésta es la coyuntura que nos exige plantearnos las grandes tareas implícitas en una agenda que se propone cambiar el régimen estatal mexicano. El punto de partida, repetimos, es un proyecto de democratización amplia, desarrollo sostenible y apertura de alamedas para la igualdad. Tales deberían ser los criterios para calificar y en su caso modificar tal trayecto renovador y transformador de unas estructuras cuya dinámica y calidad han sido calificadas de mala manera por las fuerzas políticas y, sobre todo, por la mayoría de los ciudadanos que en grandes números le dieron validez y legitimidad a los procesos políticos primigenios de toda democracia.

Tanto el proyecto editorial que aquí presentamos como la coordinación de los trabajos, los tiempos para hacerlo realidad y la revisión general de los textos, estuvieron a cargo del presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Ricardo Becerra, a quien expresamos nuestro reconocimiento agradecido.

ROLANDO CORDERA CAMPOS
Director

Introducción

Ningún mexicano con cierta educación cívica puede ignorar o no tener noticia del año 1968 y su fecha fatídica del 2 de octubre y de las consecuencias de larga duración que esa matanza tuvo para la vida social, política e incluso económica de México, al menos, durante el siguiente cuarto de siglo.

Con un texto penetrante, nuestro director, Rolando Cordera, rememora esos acontecimientos, pero sobre todo su cauda, lo que provocó en un país autoritario que podía —en los siguientes años, aún podía— “pagar con economía” la deuda social y política que significó la matanza de estudiantes pacíficos reunidos en la plaza de Tlatelolco.

Para un grupo de estudio y de discusión (sobre todo de discusión) como el nuestro, era imposible soslayar la triste efeméride que en muchos sentidos inspiró la “transición democrática de México”.

Siempre evocando, siempre dialogando con nuestro Adolfo Sánchez Rebolledo, en este ensayo de enorme actualidad sostiene Cordera: “Quizá, el no haber abordado directamente la experiencia del 68 como un desafío de legalidad y transformación política cívica y ciudadana, civilizatoria en más de un sentido, explique por qué seguimos hablando de ese momento como presente, por qué el 68 se mantiene como cuestión abierta de nuestras transiciones y convulsiones”.

Configuraciones, en su número 47, arranca con esa mirada política, económica y social a nuestro pasado medio siglo.

¿Cambio de régimen?

A continuación, el contenido de *Configuraciones* se convierte en un primer esfuerzo por reunir información y retratar —en lo posible— la estricta coyuntura que atraviesa la política mexicana. Un momento que replantea varias de las premisas y de las ideas con las que habíamos entendido el país, centralmente, una fragmentación partidista cada vez más aguda (votaciones que cortaban la representación a tercios, gobiernos divididos, dificultades para construir mayoría favorable al gobierno en turno), hacia una nueva fuerza política que —a las buenas y a las malas— se expande en su vocación mayoritaria.

El presidente electo Andrés Manuel López Obrador obtuvo uno de cada dos votos de los mexicanos. Un vuelco del electorado que no había presenciado la incipiente democracia mexicana desde 1997: ni Vicente Fox, ni Felipe Calderón ni Enrique Peña Nieto obtuvieron un apoyo de esa dimensión, emanado de las urnas. ¿Cuál es el mensaje de esa votación? ¿Qué circunstancias la explica? Y especialmente, ¿cuáles son las consecuencias de ese triunfo? ¿Significa que transitamos hacia

un cambio de régimen político y también económico? O más bien ¿debemos esperar con prudencia, la trayectoria de los acontecimientos antes de emitir un dictamen definitorio?

¿Cambio de régimen? No está claro, entre otras cosas, porque el pluralismo subsiste, pues si bien es cierto que uno de cada dos electores mexicanos sufragaron por López Obrador, el partido fundado por él obtuvo el 37.5% en el Congreso de la Unión. De hecho, las semanas posteriores a la elección de julio, puede entenderse como un esfuerzo pertinaz protagonizado por la Coalición ganadora para hacerse de la mayoría legislativa federal.

El escenario es incierto, también por la división y la debilidad de la oposición partidista: los partidos que habían vehiculado el cambio y la política en México, pasan a un plano mucho más discreto, pero están allí, en la representación nacional y también en la local y municipal. Es incierto, también, por las muchas iniciativas que ha lanzado el presidente electo, y que descolocan piezas importantes de la vida y la convivencia nacional: la reforma educativa, la construcción del nuevo aeropuerto, los proyectos ideados para el sureste mexicano, y un largo etcétera. Pero la incertidumbre abreva del tamaño de los problemas reales que deberá afrontar (especialmente la violencia que no cesa y la persistencia de la pobreza) y del entorno mundial, cuyo personaje más amenazante contra México es precisamente el presidente del país más importante para México: Donald Trump.

De todas estas circunstancias se hace cargo este número de *Configuraciones*, producto directo de la discusión de su Comité Editorial y de las sesiones del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, que se desarrollaron en los meses, alrededor de la elección.

Para empezar, ofrecemos dos sugerentes análisis y desgloses de los resultados electorales a cargo de Carlos Flores Vargas, por un lado, y de Carlos Navarro, por el otro. Vistas con cuidado, las estadísticas electorales nos arrojan un mapa mucho más complejo y matizado, de lo que a primera vista, aparece como un alud que en definitiva, sepultaría al viejo escenario.

El periodista Esteban Illades describe el lado más oscuro de esos primeros meses de 2018, y que tendió una sombra negra sobre el proceso electoral: los candidatos asesinados en varios municipios de la República instalados ya en plena campaña. Por su parte, con precisión analítica y un profuso trabajo de recolección periodística, Raúl Trejo Delarbre describe los episodios más significativos, los dichos de más impacto y visibilidad pública que se sucedieron durante una campaña presidencial sin sorpresas, caracterizada sobre todo, por la absoluta centralidad mediática de López Obrador.

El análisis electoral termina con el texto de dos abogados especializados (Javier Martín Reyes y Juan Jesús Garza Onofre) que se han dado a la tarea de seguir puntualmente y analizar rigurosamente, las decisiones del Instituto Nacional Electoral y las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Apuntan a ese colegiado como el eslabón más frágil de la institucionalidad mexicana por su inconsistencia y debilidad argumental, en ocasiones, francamente extravagante.

El contenido del ensayo a cargo de José Woldenberg nos convoca a ser precavidos y a no ver en los resultados del 2018 una tendencia definitiva pues en todas partes y ante nuestros ojos, los escenarios políticos cambian con facilidad. La inestabilidad y la contradicción parecen ser el sino de la época y por eso, más que otear el futuro, conviene hacerse cargo de lo ya ocurrido, de los datos que si disponemos, para dibujar el presente en sus posibilidades y límites.

¿El avance de la paridad en los órganos de representación es un triunfo democrático? Todo depende, dice Marta Lamas, quien introduce una serie de cuestionamientos, dudas, razonamientos muy consistentes que subvierte ese debate importantísimo para esta elección y que ha ocupado las energías de instituciones enteras.

En el mismo sentido, el constitucionalista Pedro Salazar hace un recordatorio especialmente útil, muy pertinente en el volátil contexto de la postelección y de la llamada “cuarta transformación”: la necesidad de contrapesos y de que esos contrapesos se tomen —a sí mismos— muy en serio.

La unidad temática de *Configuraciones* acaba dando un paso más allá de la política, hacia la economía que hereda y que se propone el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ¿habrá cambio en el “régimen económico”? ¿hacia dónde?, ¿cuáles son sus restricciones —nacionales e internacionales— y dónde están las oportunidades para corregir, así sean algunas piezas, del Consenso de Washington instalado —atado y bien atado— en México como en ningún otro país y desde hace más de tres décadas? El texto es responsabilidad de quien esto escribe.

Como se puede ver, el lector tiene material para comprender el momento de la sociedad y de la democracia mexicana, luego de las importantísimas elecciones de julio.

Además, *Configuraciones* presenta un texto para la propuesta. El estudioso Enrique Provencio, nos ofrece un resumen del Informe del Desarrollo en México (*Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*), un compendio de cifras, datos, sobre todo, un concentrado de pensamiento social para discutir —en serio— una alternativa económica para el país.

“La reorientación del desarrollo tiene una base social y política legítima e incuestionada a partir del resultado electoral de 2018”, señala el autor, “sin embargo, la salida del largo lapso de bajo rendimiento económico, de la elevada concentración del ingreso, de los altos niveles de pobreza, del atraso científico y tecnológico, del grave proceso de deterioro ambiental, de la profundización de las brechas regionales de desarrollo y de tantas otras expresiones de nuestra condición nacional, *no tienen necesariamente soluciones obvias ni simples*” (las cursivas son mías).

Invitación para alcanzar una deliberación nacional de alta intensidad, remata Provencio. Aquí hallarán un material de utilidad práctica, precisamente hoy, para el momento de la tercera alternancia en el poder presidencial, a pesar de todo, alcanzada durante veinte años de nuestra democracia mexicana.

RICARDO BECERRA

Coordinador de este número de *Configuraciones*

1968: Memoria y presente. Notas sobre una larga marcha

Rolando Cordera Campos*

Si, como afirma Cioran, cada siglo tiene su Edad Media, el 68 es uno de los momentos medievales de la Era del PRI.

CARLOS MONSIVÁIS

Breve recuento memorioso

Entre la memoria del 68, la libertad ganada y el inicio del reclamo democrático de masas, y el presente político dominado por un pluralismo indiscutible y un orden democrático afirmado como mandato político mayor, se ha querido trazar una suerte de línea recta. Al hacerlo, no sólo se soslaya toda una fase de los cambios habidos, también se refuerza una omisión mayor, de hecho LA omisión, de la transición a la democracia propiamente dicha: la cuestión social y sus implicaciones sobre la práctica y el discurso político que emergía.

Este olvido mayúsculo, sin embargo, en los setentas se vuelve reclamo de derechos laborales, agrarios, de bienes públicos. Se trata de demandas por derechos sociales, por respeto a la democracia sindical. Movilizaciones escenificadas por contingentes que se ven a sí mismos como herederos del movimiento estudiantil del 68. Y en efecto, sus proclamas pasan por las grietas abiertas por el movimiento en el muro del autoritarismo presidencialista que vive toda la década bajo acecho.

Se trata de un renovado desafío que adquiere amplitud y profundidad con el Frente Nacional de Acción Popular, las jornadas proletarias del Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, y después con la Corriente Democrática de los electricistas, la sindicalización de bancarios, académicos y trabajadores universitarios, las invasiones de tierras rústicas y urbanas, entre otras.

Esas movilizaciones y las voces que emanan de ellas conforman el magno coro para el inicio de la reforma política electoral del presidente López Portillo y su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, pero no encuentran en ese reformismo cauce ni respuesta adecuadas. Los grupos dirigentes derrotados o arrinconados, optaron por la retaguardia o la negociación puntual o gremial específica, mientras que la reforma electoral desplegaba sus potencialidades pluralistas y representativas en lo político por la vía electoral.

Tomadas en conjunto, esas demandas deberían haber servido para bosquejar un abanico de opciones para la política y el desarrollo del país, hasta ser una alter-

* Economista. Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM.

nativa a una ruta cuyo desgaste político arrancó con el 68. En su lugar sobrevino la gran deuda que devino abierta crisis de la pauta de desarrollo, una elevada inflación e inéditas presiones por parte de los organismos internacionales que obstaculizaron la búsqueda de opciones congruentes con el cuadro social y político que se tenía. En vez de ello, las élites dirigentes en la economía y la política encontraron en el cambio estructural globalizador, sustentado en profundas reformas de mercado y la apertura externa radical, el camino a seguir.

Así, a la oxidación de los resortes de la intervención del Estado en lo social, se sumaron amplias e intensas privatizaciones del sector público y México se olvidó de atender las cuestiones sustanciales propias del desarrollo: la redistribución económica y social y un aprendizaje democrático que llevará a la naciente ciudadanía política a planos sustantivos relacionados con la administración del Estado.

No fue sino hasta 1988 que esas movilizaciones en torno al reclamo y la cuestión social volvieron a expresarse en la política normal y formal abierta por la reforma hecha en 1977. Tuvieron enfrente programas de compensación y protección que dieron lugar a nuevas formas de política social, pero no a la posibilidad de encaminar al Estado que seguía resintiendo las corrientes democratizadoras emanadas legítimamente del 68 y codificadas por dicha reforma, en el sentido de volverse un Estado social propiamente dicho.

La construcción de un Estado constitucional moderno implica una combinación entre su impronta democrática y sus compromisos constitucionales con la justicia social. Así lo habían planteado los contingentes de la década de los años setenta y lo recogieron las fuerzas y partidos del Frente Democrático Nacional en los ochenta encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas. En los hechos, tanto la cuestión social como una respuesta histórica inscrita en la tradición revolucionaria y constitucional mexicana, de nueva cuenta fueron dejadas de lado, soslayadas e incluso desnaturalizadas por la implantación salvaje del individualismo y su rápida traslación a las formas de entender las políticas del Estado por parte de los grupos dirigentes del Estado y la empresa.

A cincuenta años del estallido estudiantil, es preciso reconocer las posposiciones y olvidos y enmendar sus distorsiones. Sólo así podremos aspirar a darle a aquel reclamo primigenio su obligada consumación en una democracia social propiamente dicha. Así lo requiere el México de la modernidad, siempre inconclusa, marcada por las profundas brechas de desigualdad y vulnerabilidad social.

I. El movimiento del 68 fue un punto de partida de numerosos cambios en la vida social y política del país. Su lección lo es al futuro. Las banderas izadas por los estudiantes eran políticas, no defendían intereses particulares o gremiales ni de contenido económico o redistributivo. En cambio, resumían anhelos de libertad, elementales derechos cívicos, compartidos por una buena parte de la sociedad urbana que emergía y un reclamo al gobierno y al Estado en su conjunto de que respetara su propia legalidad.

De principio a fin el movimiento fue constitucionalista. De ahí su fuerza y legitimidad perdurables. En palabras de Fito (Adolfo) Sánchez Rebolledo:

Desbordando las concepciones del mundo, inacabadas o dogmáticas, las identidades de los sesenta se tejen hilando una trama de involuntarias y no siempre explícitas complicidades culturales y morales que son, en definitiva, las que hacen tangible, justamente, el aura que sin mucha precisión, recordamos como *el espíritu del 68*.¹

El desenlace trágico recoge una compleja experiencia colectiva que no se olvida pero, para ello, es preciso inscribirla en una historia pasada y del presente larga y con múltiples determinaciones. No puede, no debe, reducirse ni asimilarse a aquellos acontecimientos tristes que, sin duda, produjeron rabia y furia, sobre todo en los más jóvenes e inexpertos. He aquí la virtud que puede hacer florecer el recuerdo, si lo convertimos en el punto de partida de una reflexión comprometida con la razón histórica, a la vez que con el reclamo político democrático que el movimiento dejó a la sociedad mexicana en su conjunto.

Es decir, si lo hacemos parte de una proeza mayor, como que los estudiantes se volvieron nueva conciencia del país real, a partir de la cual sería posible pasar de un recuerdo a otro: del trágico y cruel, al festivo y lúdico y, sobre todo, al del cultivo y respeto a la deliberación colectiva, la solidaridad compartida, el reconocimiento racional y emocionado de unos líderes que no mentían ni se someterían a las abusivas decisiones del poder. Todo esto hizo del Movimiento un orgulloso portador de la gran promesa de una mutación civilizatoria de la sociedad y del Estado todo. Portador portentoso de la necesidad de construir y conservar una memoria de la política como “actividad creadora”, a decir del gran peruano Mariátegui.

Que el cumplimiento de la Constitución tuviera que ser exigido por un movimiento tachado de “subversivo”, a decir del filósofo mexicano Luis Villoro, ponía al descubierto toda la mentira ideológica en que vivía el régimen. Es curioso observar que ningún otro movimiento estudiantil en el mundo reivindicó su propia Constitución, porque en ningún otro país existía ese divorcio entre el discurso y la realidad, como en México.²

Al movimiento se le puede ver como un parteaguas en el camino a la democracia pero, a la vez, hoy se le puede ver como la consumación de movilizaciones y confrontaciones sociales que cubrieron buena parte de la década de los años cincuenta. Recordemos la oleada de movimientos reivindicativos, aguerridos contingentes de trabajadores, dignos y combativos, que convocan a los propios gobernantes a enmendar el rumbo seguido. Lo atestiguan los maestros de Othón Salazar, los telegrafistas, petroleros y electricistas, los ferrocarrileros de Vallejo y Campa o los jóvenes médicos que en 1965 salen de sus laboratorios y hospitales para hacer oír sus peticiones; aunque minoritariamente, profesores y estudiantes de educación superior escuchan sus demandas y buscan apoyarlas. Al inventario hay que agre-

¹ Adolfo Sánchez Rebolledo, *La izquierda que viví. El instante y la palabra*, México, IETD, 2014, p. 54.

² <file:///Users/usuario/Desktop/10415.pdf>.

gar las movilizaciones universitarias en Ciudad Juárez, Sonora, Morelia que formaron el cuadro inmediato del 68.

También está ahí, en la historia y en la memoria, la respuesta que dio el gobierno en un país que, habiéndose forjado en una revolución social, respondía a las manifestaciones obreras independientes con la fuerza y la cárcel, mediante trámites legaloides tramposos pero que se sustentaban en el delito de “disolución social”, aquellas lamentables disposiciones acordadas durante la segunda guerra que buscaban proteger a los Estados de la amenaza fascista. Al referir estos antecedentes, no se quiere proponer que haya una continuidad entre esas movilizaciones sociales y el 1968; hay interrupciones significativas y aislamiento de la protesta que años antes llegó a ser masiva, como fue el caso del movimiento ferrocarrilero.

Recordemos, asimismo, que el gobierno del presidente López Mateos busca nuevas fórmulas de relación con los grupos y sectores populares y proletarios, así como la implantación de una nueva forma de crecimiento económico, capaz de sustentar iniciativas de redistribución social, que le permitan hablar de desarrollo con estabilidad, baja inflación y mejores índices de bienestar para la mayoría. Entonces, todo parecía dispuesto para una nueva fase de evolución política y económica y de la hegemonía de la coalición revolucionaria. Sin embargo, los sesentas son años sintomáticos, de rupturas; tanto en el arte como en la creación intelectual y cultural, de intenso registro de expresiones que señalan que algo profundo se ha desplazado de lugar en la sociedad.

Sin previo aviso, la protesta y el reclamo juvenil devinieron un gran foro de expresión de una conciencia cívica que, si bien incipiente, rechazaba al autoritarismo, la corrupción y la impunidad, aspectos que solían darse por incommovibles en la política a la mexicana. Estas exigencias tenían un indudable carácter político y su pliego petitorio, directo y hasta elemental, como lo calificaron algunos, tenía implicaciones transformadoras del orden político que sobre la marcha conformó además un severo reclamo ético. Y de la exigencia a los gobernantes de su propia legalidad.

Jóvenes urbanos, estudiantes universitarios, de prácticamente todos los centros de estudio superior en la capital y buena parte del país; amplios grupos sociales que ejemplificaban el éxito de la movilidad social: nuevas clases medias, mejor educadas, universidades públicas accesibles a cada vez más amplios sectores. En palabras de Gilberto Guevara Niebla:

Las brigadas estudiantiles invadieron todos los lugares públicos de la metrópoli. Actuaban sobre la calle, haciendo mítines, distribuyendo volantes, colectando dinero y organizando discusiones en todos los barrios de la ciudad, en los mercados, en las fábricas, en los cines... En el seno de los mismos hogares se introducía la temática del conflicto que convulsionaba a la capital y a la provincia provocando divisiones familiares. En realidad, el país experimentaba una auténtica ‘revuelta democrática’ urbana... no hubo grupo social que escapara al impacto del movimiento.³

³ Gilberto Guevara Niebla, “Antecedentes y desarrollo del movimiento del 68”, consultado en línea: <https://www.ses.unam.mx/docencia/2012II/Guevara_Antecedentes.pdf>.

II. Las lecciones de aquellas intensas jornadas de un movimiento social joven, alegre y entusiasta son muchas. Mal haríamos en tratar de minimizar sus efectos o en reducirlo al desenlace brutal vivido en Tlatelolco; también en omitir de la narrativa el ascenso del movimiento de insurgencia popular, sindical, campesino registrado en aquellos años setenta. Se trató de movimientos que queriéndolo o no cuestionaban al Estado, y actualizaban la gesta de los estudiantes. No solamente exigían respeto a su forma de vida interna, a sus demandas laborales y gremiales, sino que planteaban cambios de fondo al conjunto de la vida política local y nacional. Finalmente, la crisis del sistema presidencialista autoritario subyacente a las grandes movilizaciones de los años setenta devino en la impugnación del corporativismo; es decir, en el planteamiento de la democracia y la independencia de las organizaciones sociales.

Si tuviéramos que pensar en los años posteriores al movimiento, los setenta, tendríamos que decir que el gobierno priísta entra en una crisis de dominación en el sentido de que ya no puede controlar, como lo había hecho, a los grupos sociales que le habían dado su estabilidad o continuidad. En palabras de Adolfo Sánchez Rebolledo:

... estoy convencido de que sin la insurgencia obrero-sindical no se hubiera abierto la reforma como se abrió en el año de 77 y en las condiciones que se dieron porque creo que esa era la única opción que realmente cuestionaba al Estado; es decir, no solamente exigía respeto a sus posiciones, sino que además planteaba una alternativa, un cambio en el mundo, al conjunto de la vida tanto política como nacional.

Y agrega:

cuando llega la reforma política, la crisis y la represión habían dejado a la izquierda en una situación muy complicada, de tal manera que la apertura en vez de ser aprovechada por la izquierda, como se había diseñado, va a ser “cosechada” por el Partido Acción Nacional, que capitaliza electoralmente los movimientos, sobre todo los cívicos del norte de la república donde la derecha tenía una presencia enorme. De tal manera que la gran paradoja fue que una reforma pensada para la izquierda la aprovechara la derecha.⁴

Quizás, el no haber abordado directamente la experiencia del 68 como un desafío de legalidad y transformación política cívica y ciudadana, civilizatoria en más de un sentido, explique por qué seguimos hablando de ese momento como presente, por qué el 68 se mantiene como cuestión abierta de nuestras transiciones y convulsiones. Y, a este respecto, es obligado mencionar el gran déficit de responsabilidad política de los partidos emergidos de la transición con su ominoso resultado en materia de representación y representatividad en los órganos de gobierno del Estado.

⁴ María Patricia Pensado Leglise, “Historia de vida de un militante mexicano de izquierda”, consultada en línea: <<file:///Users/usuario/Downloads/1182-1135-2-PB.pdf>>.

Ni después de grandes momentos en los que la sociedad se ha visto a sí misma como adulta, como en el 85 o el 88, el poder estatal se ha mostrado dispuesto a, o en condiciones de, visitar las peticiones y exigencias que se hicieron en 1968. Con esta negativa, el sistema político sigue soslayando la marca profunda del pliego petitorio, elemental pero asociado a la necesidad de un cambio político y del Estado. Un cambio conducido con seriedad y responsabilidad a una legalidad asumida y respetada por todos, condición inexcusable de una democracia eficaz y creíble.

El principio del diálogo público fue una de las ideas-fuerza más relevantes del movimiento de 68. La concepción de una negociación pública con el gobierno constituía una garantía válida para las masas estudiantiles de que su dirección respetaría los acuerdos... y conjuraba la posibilidad de que los representantes estudiantiles terminaran coludiéndose con el poder... La medida era una garantía de honestidad y aseguraba el cumplimiento de las reglas democráticas... en realidad, el diálogo público también buscaba una ruptura categórica con los métodos de gobierno institucionalizados.⁵

III. Han pasado 50 años y el 68 sigue marcando nuestro presente. Su memoria nos debería llamar a imaginar una economía política de las transformaciones productivas y una política democrática para la inclusión. Las condiciones sociales y políticas que vive la mayoría son precarias y las instituciones necesarias endebles. Estamos obligados, o deberíamos estarlo, a resolver en democracia los problemas de la pobreza y la desigualdad; a desenterrar, como apuntaba Octavio Paz, semillas de solidaridad:

... en las profundidades de la sociedad hay —enterrados, pero vivos— muchos gérmenes democráticos. Estas semillas de solidaridad, fraternidad y asociación no son ideológicas, quiero decir, no nacieron con una filosofía moderna, sea la de la Ilustración, el liberalismo o las doctrinas revolucionarias de nuestro siglo... Son una extraña mezcla de impulsos libertarios, religiosidad católica tradicional, vínculos prehispánicos y, en fin, esos lazos espontáneos que el hombre inventó al comenzar la historia.⁶

Es una oportunidad y un desafío que tienen plazo: si no logramos cambiar la distribución del ingreso en la década que comienza, y alcanzamos un crecimiento económico mayor, México habrá dejado de ser un país de jóvenes sin empleo, para convertirse en una nación de viejos empobrecidos y sin seguridad ante la vida. “La riqueza para preparar y sostener a esa generación y a ese futuro debe ser creada y distribuida desde ahora, creciendo, echando mano de aquello con lo que contamos y hemos producido en las transiciones del nuevo siglo: márgenes de libertad

⁵ Gilberto Guevara Niebla, *op. cit.*

⁶ Octavio Paz, “Escombros y semillas”, consultado en línea: <https://elpais.com/diario/1985/10/10/opinion/497746806_850215.html>.

y pluralismo como nunca los tuvimos pero escuchando, ahora sí, el mensaje igualitario de la democracia”.⁷

Pensar en un México democrático y habitable que para serlo se hace cargo de la pobreza, el empobrecimiento y la más aguda concentración del ingreso y la riqueza mediante una cooperación socialmente productiva es, estoy convencido, honrar la alegría, el entusiasmo y la esperanza con las que ayer los jóvenes, de la mano con las clases urbanas emergentes, trabajadores, empleados, profesores, familias enteras, se abrazaban o discutían en torno a esa emergencia antiautoritaria: expresión de un México que no cabía más en aquellos rígidos moldes de la revolución hecha sistema de gobierno.

El pluralismo es consecuencia irrenunciable del gran movimiento que, comenzando en 1968, prosigue hasta nuestros días. Queremos libertades, elecciones limpias, legalidad, pero ningún esfuerzo democrático tendrá sentido si no abre paso a la equidad y refuerza la participación ciudadana, popular. Se trata de reclamos que una versión moderna de la solidaridad y la fraternidad resumirían virtuosamente, y que suponen la existencia de un Estado social y democrático cuya reforma se ha pospuesto *sine die* desde que su necesidad se percibió e hizo parte del discurso político democrático a fines del siglo xx.

Transición política inconclusa y cambio económico sin traducción social efectiva y justiciera, debido a su escaso y veleidoso dinamismo: he aquí las coordenadas de la encrucijada que la sociedad mexicana de hoy tiene que sortear si quiere un futuro habitable. Si, en efecto, quiere afrontar y superar los retos de su nueva transición, que ya empezó, hacia una demografía dominada por adultos mayores cuya pobreza no puede llevarse con cargo al esfuerzo individual o los fondos acumulados para su retiro.

En palabras de la filósofa española Adela Cortina:

Transformar la vida pública desde la opción política fue la gran aspiración de aquella tan discutida Generación del 68... Bregar por el cambio social hacia algo mejor implicaba para el espíritu de aquella generación ingresar en un partido político, luchar por conquistar el poder y transformar desde él la cosa pública... Hoy las cosas han cambiado sustancialmente. Y no sólo porque nos hemos percatado de que, aunque el poder político siga cobrando su legitimidad de perseguir el bien público, quienes ingresan en la vida política buscan ante todo su bien privado, sino sobre todo porque hemos caído en la cuenta de que lo público no es sólo cosa de los políticos.⁸

IV. Parece llegada la hora de que legalidad y legitimidad, prendas de todo poder político que se quiere moderno y democrático, se acerquen y refuercen. Pero esto sólo será posible si al reclamo democrático que inauguró el 68 lo acompaña el

⁷ Cfr., Instituto de Estudios para la Transición Democrática, “Cambiar a México: equidad social y parlamentarismo”, México, 2010.

⁸ Adela Cortina, “Ética de las profesiones”, *El País*, 20 de febrero de 1998, consultado en línea: <https://elpais.com/diario/1998/02/20/opinion/887929205_850215.html>.

reclamo de justicia social tan postergado en estos lustros de duras crisis y cambio económico insatisfactorio. No se ha tomado seriamente el hecho de que, como diría Josep Borell, “es la desigualdad... la que hace inviable la igualdad política de los ciudadanos”.⁹

El de la cuestión social no es un tema que haya concitado voluntades y acuerdos; más bien, pareciera haberse instalado una “cultura de la satisfacción y de la pobreza” que cultiva y reproduce una profunda falta de sensibilidad de la sociedad en su conjunto y de sus élites políticas y del dinero. Esta falla, sin duda cultural, obnubila las miradas de la comunidad no sólo respecto de la pobreza sino sobre todo de la distancia que tiñe nuestra convivencia social.

Hay que insistir, no podemos ni debemos seguir olvidando, o soslayando según se le vea, un aspecto ineludible: el fortalecimiento de nuestra incipiente ciudadanía pasa por la necesidad de (re)construir el contexto socio-económico y reconstruirse como colectividad. Tender hacia una sociedad que permita la edificación de una comunidad incluyente, un renovado pacto social que tenga en el crecimiento económico y el reparto de sus frutos los soportes para la reproducción de la democracia y de la vida social. **Ω**

⁹ *Cfr.*, “Sobre la renovación y la identidad de la izquierda”, mayo de 1997.

El nuevo mapa del poder político en México

Carlos A. Flores Vargas*

La noche del 1 de julio de 2018, poco más de 56 millones de ciudadanos ejercieron su derecho a votar y reconfiguraron el mapa del poder político nacional, estatal y municipal. Con nuevos ganadores en todos los niveles de gobierno, el país se expresa en una composición que ha pasado de la fragmentación política que vivimos desde 1997 a una época de nuevas mayorías. Este nuevo fresco del poder se distingue por la alternancia en el Ejecutivo federal con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) con más de 30 millones de votos en todo el país y, destacan también, las alternancias en los gobiernos estatales, un mayor equilibrio en los gobiernos municipales, así como amplias mayorías a favor del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en la integración del Congreso de la Unión y en una veintena de legislaturas locales. De eso trata precisamente este capítulo, de una compilación de los principales resultados de la pasada elección que mejor ilustran el nuevo mapa del poder político nacional.

I. Elecciones en medio del desencanto

El país ha acumulado meses de irritación, tensión y desencanto. México se ubica dentro del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad global. A ello, hay que agregar poco más de 50 millones de personas viven en condiciones de marginación y pobreza.¹ El crecimiento económico está en niveles que no alcanzan a responder a las necesidades y demanda nacional con un producto interno bruto (PIB) que apenas crece por encima del 2% anual,² mientras el salario mínimo es indigno (88.36 pesos).

Según los resultados de la *Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental* (ENCIG, 2015),³ desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la ciudadanía percibe que los principales problemas del país son la inseguridad en primer lugar y la corrupción en segundo sitio. La espiral de violencia, derivada de la llamada “guerra contra el narco” ha dejado al país con la imagen de una gran fosa común y la sensación de inseguridad a flor de piel (San Fer-

* Internacionalista, maestro en administración pública y análisis político por el Tecnológico de Monterrey. Es miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

¹ Gerardo Esquivel Hernández, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam-México, 2015.

² México, ¿cómo vamos?, “Crecimiento económico” (con datos del INEGI), en <<http://mexicocomo vamos.mx/new/index.php?s=seccion&id=97>>.

³ *Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental* (ENCIG, 2015), en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/>>.

nando en Tamaulipas y la desaparición de los jóvenes normalistas de Ayotzinapa en Guerrero). En 2017 superamos la aterradora cifra de 31 000 homicidios.⁴ La corrupción es uno de los asuntos de mayor preocupación para los mexicanos, acentuada por varias expresiones de impunidad (los escándalos de Odebrecht y la Casa Blanca, por ejemplo). La investigación a varios ex gobernadores en esta materia y su imagen en la cárcel por presunto desvío de recursos y enriquecimiento ilícito deja una escena vergonzosa.

De acuerdo con el último reporte de Latinobarómetro (2017), en México sólo el 18% se siente satisfecho con la democracia y el 38% de los encuestados dice apoyarla (el nivel más bajo en dos décadas).⁵ Tenemos el índice de aprobación de gobierno más bajo desde 2002, año en que comenzó esta medición, apenas el 20% respalda la administración del Presidente Enrique Peña Nieto según este informe.

Éste es el contexto actual en el que viven millones de mexicanas y mexicanos, el marco que produce la irritación, el desencanto y la desesperanza. Allí están, creo, las variables más importantes que producen razones suficientes para estar de muy mal humor. Y, claro, es el ambiente donde hay que celebrar elecciones y renovar decenas y centenas de cargos de representación año con año.

II. La magnitud de la elección

El 1 de julio de 2018, México vivió una jornada electoral que constató que la organización de elecciones libres, pacíficas, imparciales y cada vez más competidas son parte ya del código genético de nuestra democracia. Los comicios que concluyen en la confianza que millones de ciudadanos tienen al depositar su voto en la urna, como última expresión de nuestro sistema electoral, también decantaron las pulsiones sociales y, quizá, exorcizaron los demonios de muchos en la arena política. En este proceso comicial, a lo largo de varias semanas, todos, autoridades electorales, partidos políticos, candidatos, decenas de miles de ciudadanos que soportan el barroco entramado electoral y la ciudadanía en general, fuimos testigos, insisto, de las pulsiones y convulsiones del país que en mucho se reflejaron en los resultados electorales.

El Instituto Nacional Electoral (INE) volvió a mostrar su probada y eficaz capacidad organizativa el pasado 1 de julio. Se trató de la elección más grande de la historia:⁶ 1] una Lista Nominal de Electores (LNE) de 89 123 355 ciudadanos caracterizada por 35 millones de jóvenes entre 18 y 34 años (*millennials*), casi 44 millones entre 35 y 64 años y poco más de 10 millones de adultos mayores (65 años en adelante); 2] 1 400 022 ciudadanos se hicieron cargo de la jornada electoral, se capacitaron, instalaron casillas, recibieron la votación y contaron los votos, se trata de la mayor cantidad de hombres y mujeres movilizados en un proceso de participación absolutamente ciudadana (a todos ellos debe ser el primer y mayor recono-

⁴ *El Universal*, "INEGI: homicidios en México registran récord en 2017", en <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/inegi-homicidios-en-mexico-registran-record-en-2017>>.

⁵ Informe Latinobarómetro 2017, en <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>.

⁶ Los datos aquí presentados son parte de la *Numeralia del proceso electoral 2017-2018* elaborada por la Secretaría Ejecutiva del INE.

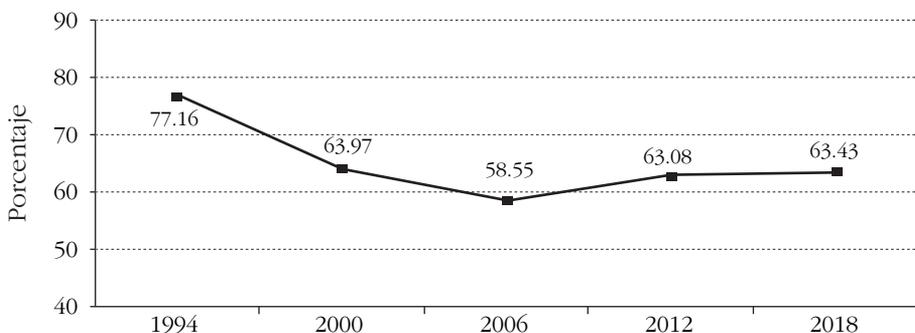
cimiento); 3] se instalaron 156843 casillas a lo largo y ancho del país, la ciudadanía tuvo al alcance en la proximidad de su domicilio un lugar para ejercer su derecho a votar en libertad; 4] 45 044 capacitadores y supervisores electorales recorrieron la república, calle por calle, barrio por barrio y pueblo tras pueblo, su esfuerzo hizo posible que cada funcionario de casilla estuviera preparado para cumplir con su deber; 5] el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y los conteos rápidos funcionarios adecuadamente, la noche de la elección supimos con precisión los resultados más significativos de la voluntad ciudadana expresada en las urnas.

III. Participación ciudadana

La política electoral es la más igualitaria de todas (cada ciudadano un voto) y la más equitativa (en un solo día, se convoca e incluye a los todos ciudadanos sin distinción a ejercer un derecho). Este 2018, el ejercicio del derecho al sufragio, por los 18 299 cargos de elección en disputa, se ubicó en niveles muy similares a otros años con un 63.4%. En el México democrático, la participación ciudadana ha alcanzado cifras cercanas al 60% de los votantes potenciales: 63.97% en el 2000; 58.55% en 2006, y 63.08% en 2012. La cifra no es menor, pues es la fuente de legitimidad más importante de los órganos del poder político que fueron elegidos libremente y se trató de 56 611 027 votos (gráfica 1).

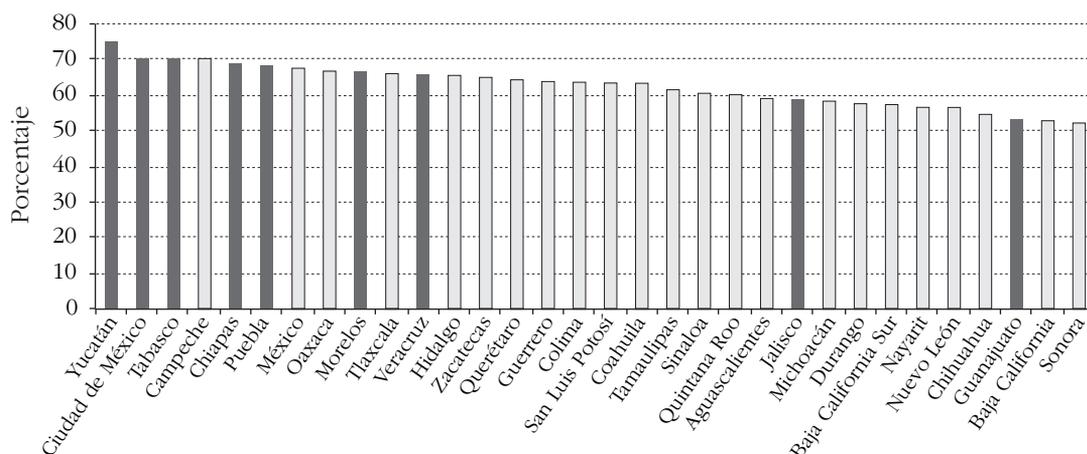
Los resultados demuestran la expresión de una amplia participación. Las urnas, nuevamente, mostraron esa normalidad democrática que tanto cuesta reconocer, el valor de un voto en un proceso único para manifestar nuestra preferencia política, un conjunto de premios y castigos para los gobiernos que elegimos. En un análisis de la participación por entidad federativa, como se aprecia en la gráfica 2, cuatro estados convocaron a las urnas a más de 70% de los electores, 17 entre 60 y 69% y las 11 restantes entre 50 y 59%. Yucatán ocupó el primer lugar esta categoría, mientras que Sonora tuvo la menor participación ciudadana. De las nueve entidades con elección donde se renovó el titular del ejecutivo local, siete estuvieron por encima de 65% (Yucatán, Ciudad de México, Tabasco, Chiapas, Puebla, Morelos y Veracruz) mientras que sólo dos por debajo del 60% (Jalisco y Guanajuato).

Gráfica 1. Participación ciudadana en elecciones federales, 1994-2018



FUENTE: INE, Atlas de resultados electorales federales 1991-2015 y cómputos distritales 2018.

Gráfica 2. Participación ciudadana por entidad federativa, 2018



NOTA: las barras más oscuras corresponden a entidades federativas con elección de gobernador y jefe de gobierno para la Ciudad de México.

FUENTE: elaboración propia con datos al cierre del PREP (2 de julio de 2018, 21 horas).

IV. Alternancia presidencial: el presidente más votado

En su tercer intento por ganar la Presidencia de la República, AMLO, candidato por la coalición “Juntos haremos historia”, integrada por Morena, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES), triunfó con 53.19% de los votos, es decir, 30 113 483 sufragios. Hasta ahora, es el presidente más votado en la historia en números relativos y absolutos, como se ilustra en el cuadro 1, lo cual le da una enorme fuente de legitimidad democrática.

En esta elección presidencial, el más cercano competidor de AMLO, el frentista Ricardo Anaya Cortés acompañado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC), apenas logró 12 610 120 votos y en tercer sitio, el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y coaligados el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA), José Antonio Meade Kuribreña sumó 9 289 853 sufragios. El primero obtuvo menos votos que los tres candidatos del Partido Acción Nacional en elecciones previas: Vicente Fox Quesada (15.9 millones), Felipe Calderón Hinojosa (14.9 millones) y Josefina Vázquez Mota (12.7 millones en su tercer lugar), es decir, se trata de los peores números para un candidato de la derecha histórica del país. El segundo, también enca-

Cuadro 1. Voto por presidente desde la primera alternancia en México

| Año | Ganador | Porcentaje de votación / Millones de votos |
|------|-----------------------------|--|
| 2000 | Vicente Fox Quesada | 42.52 / 15 989 636 |
| 2006 | Felipe Calderón Hinojosa | 35.89 / 14 916 927 |
| 2012 | Enrique Peña Nieto | 38.21 / 19 226 784 |
| 2018 | Andrés Manuel López Obrador | 53.19 / 30 113 483 |

FUENTE: INE, *Atlas de resultados electorales federales 1991-2015* y cómputos distritales 2018.

bezó el peor resultado para sus seguidores, obtuvo menos votos que Francisco Labastida Ochoa (13.5 millones en segundo lugar) y Enrique Peña Nieto (poco más de 19 millones). Aunque estuvo por encima de Roberto Madrazo Pintado (9.3 millones), en número relativos (22 vs. 16.4%) se mantuvo por debajo de aquel que había sido el peor desempeño del PRI en una contienda electoral.

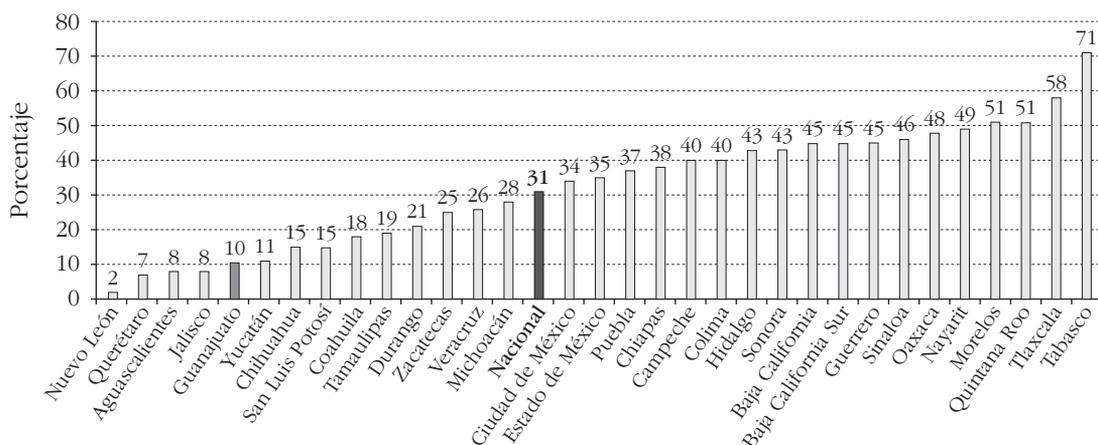
Los resultados para la coalición “Juntos haremos historia” provocaron un triunfo incuestionable, pues su candidato, Andrés Manuel López Obrador, ganó la mayoría de votos en 31 entidades federativas, es decir, todas con excepción de Guanajuato. El logro en la votación presidencial se desagrega así: ganaron en el 96.9% de los estados (31 de 32), en el 79.9% de municipios (1964 de 2554), en el 92% de distritos (276 de 300) y en el 82% de las casillas (128920 de 156843).

Los márgenes de victoria fueron muy amplios, con un promedio nacional por encima del 31% y llegando a extremos como en Tabasco donde AMLO ganó por un margen de 71% a su más cercano competidor.

En otros datos, la coalición “Por México al frente” y su candidato Ricardo Anaya Cortés se alzaron con la victoria únicamente en Guanajuato con 40% de la votación y sólo en cinco entidades federativas logró votaciones entre 30 y 40%. Sus peores resultados fueron Chiapas y Tabasco con niveles de votación menores al 10%. La coalición “Todos por México”, encabezada por José Antonio Meade Kuribreña tuvo su mejor resultado en Yucatán con cerca del 28% de los votos y se ubicó por debajo de 10 puntos en Baja California, Baja California Sur y Tabasco, mientras que alcanzó entre 10 y 20 en 23 entidades federativas.

El candidato independiente, Jaime Heliodoro Rodríguez alias “El Bronco”, obtuvo su mejor votación en Nuevo León con 16%. Cinco fuerzas políticas obtu-

Gráfica 3. Margen de victoria de AMLO vs. segundo lugar por entidad federativa, 2018



FUENTE: Integralia, *Reporte electoral 2018. Los resultados de la elección federal en* <<https://www.integralia.com.mx/content/publicaciones/044/Reporte%20Electoral%20Integralia%202018.%20Eleccion%20B3n%20federal.pdf>>. En todos los casos el margen de victoria es a favor de AMLO, con excepción de Guanajuato, que correspondió a Ricardo Anaya Cortés.

vieron menos votos que este candidato que logró el 5% de la votación nacional con casi 3 millones de sufragios (PRD, PVEM, MC, NA y PES).

En los últimos bastiones del PRI, donde no ha habido alternancia a nivel del ejecutivo local (Campeche, Coahuila, Colima, Hidalgo, México y Yucatán), AMLO ganó en todos y, en la votación por partido, Morena recibió más votos que el PAN o el PRI sólo de cinco estados (México, Ciudad de México, Veracruz, Oaxaca y Chiapas): 12 791 249 sufragios. Como colofón a estas estadísticas, este año, AMLO ganó en 23 de las 25 capitales que renovaron su ayuntamiento.

Esta elección presidencial tuvo un ganador contundente: la coalición “Juntos haremos historia” y Andrés Manuel López Obrador se llevaron una mayoría absoluta en la simpatía del electorado. Sin ningún regateo, se trató de un cambio de preferencias que no tiene comparación en la historia democrática del país y asumirá su mandato como el presidente más votado desde la transición (1997).

V. Mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión

Si el resultado de la coalición “Juntos haremos historia” fue arrollador a nivel de la competencia por la presidencia, la integración de las cámaras de Diputados y Senadores también fueron parte de ese alud, impulsados, quizá, por el efecto de AMLO. En el cuadro 2 se encuentran los resultados por tipo de elección y partido.

Del análisis de los datos se advierten diferencias importantes en el sentido de la votación por cada contienda y fuerza política: 1] el PAN se mantuvo prácticamente igual en cada elección (17%); 2] el PRI con una diferencia significativa en la elección presidencial al obtener en promedio 1.5 millones de votos menos que en el legislativo; 3] el PRD logró la mitad de votos para su candidato a la presidencia que en la votación para el Senado y Diputados (1.4 millones de votos menos), lo mismo que el MC (1.5 millones de votos menos en promedio para Anaya que para el Congreso); 4] el PVEM y NA lograron 1.5 millones y 900 000 votos menos para Meade, respectivamente; 5] el PT, por el contrario, le aportó más votos a AMLO (1.1 millones) que a sus candidatos al Congreso de la Unión; 6] el PES se mantuvo prácticamente estable en las tres elecciones; y, 7] Morena tuvo 4 millones de votos

Cuadro 2. Votación por partido y tipo de elección, 2018

| | <i>PAN</i> | <i>PRI</i> | <i>PRD</i> | <i>PVEM</i> | <i>PT</i> | <i>MC</i> | <i>NA</i> | <i>Morena</i> | <i>PES</i> | <i>Total</i> |
|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|----------------|
| Presidencia | 9.99 | 7.67 | 1.60 | 1.05 | 3.39 | 1.01 | 0.56 | 25.18 | 1.53 | 56.61 |
| | 17.66% | 13.56% | 2.83% | 1.86% | 6.00% | 1.79% | 0.99% | 44.49% | 2.70% | 100.00% |
| Senaduría | 9.97 | 9.01 | 2.98 | 2.52 | 2.16 | 2.65 | 1.30 | 21.26 | 1.32 | 56.69 |
| | 17.59% | 15.90% | 5.27% | 4.46% | 3.82% | 4.68% | 2.31% | 37.50% | 2.33% | 100.00% |
| Diputaciones | 10.09 | 9.31 | 2.96 | 2.69 | 2.21 | 2.48 | 1.39 | 20.97 | 1.35 | 56.30 |
| | 17.93% | 16.54% | 5.27% | 4.79% | 3.93% | 4.41% | 2.47% | 37.25% | 2.40% | 100.00% |

NOTA: las cifras se expresan en millones. El cuadro no incluye voto por candidaturas independientes, candidatos no registrados ni votos nulos, por lo que la suma no da 100 por ciento.

FUENTE: Cómputos distritales del INE (2018).

menos para el Senado y Diputados que lo alcanzado por AMLO, una diferencia relevante pues se trata de 7% de votos menos los obtenidos para el Legislativo que para su candidato presidencial. En suma, Morena tuvo un voto diferenciado de 7% (4 millones en números redondos) entre AMLO y sus candidatos al Congreso, mientras que Anaya y Meade tuvieron la experiencia contraria: los partidos con los que se coaligaron, le dieron menos votos a su candidato presidencial (3 millones y 2.7 millones de votos menos, respectivamente) que a sus propias bancadas. Con esos niveles de votación para el Congreso de la Unión, las cámaras quedarán integradas como sigue:

Cámara de Senadores

En el Senado, por el principio de mayoría relativa Movimiento Ciudadano ganó 1 estado, Morena 1, coalición “Por México al frente” 5, “Todos por México” 1 y “Juntos haremos historia” 24. En esta misma cámara, pero bajo la regla de primera minoría, los resultados quedaron así: 1 lugar para el PAN, 15 para “Por México al frente”, 11 para “Todos por México” y 5 para “Juntos haremos historia”.

Con los cálculos del INE para determinar la integración del Senado por ambos principios, mayoría relativa y representación proporcional, Morena obtuvo 55 escaños (42%). Sumados los partidos políticos que integraron la coalición “Juntos haremos historia” contarán con 69 escaños (53.91%) de tal forma que, por primera vez desde el 2000, el Senado volverá a contar con una mayoría; las fuerzas políticas que se sumaron a la coalición “Por México al frente” suman 38 senadurías (29.68%); mientras que “Todos por México” alcanzaron 21 lugares (16.40%). El cuadro 3 ilustra la composición final del Senado de la República.

Cuadro 3. Integración del Senado, 2018

| | <i>PAN</i> | <i>PRI</i> | <i>PRD</i> | <i>PT</i> | <i>PVEM</i> | <i>MC</i> | <i>NA</i> | <i>Morena</i> | <i>PES</i> | <i>Total</i> |
|-----------------------------|------------|------------|------------|-----------|-------------|-----------|-----------|---------------|------------|--------------|
| Mayoría relativa | 17 | 8 | 6 | 5 | 4 | 5 | 1 | 42 | 8 | 96 |
| Representación proporcional | 6 | 6 | 2 | 1 | 2 | 2 | 0 | 13 | 0 | 32 |
| Total | 23 | 14 | 8 | 6 | 6 | 7 | 1 | 55 | 8 | 128 |

FUENTE: INE.

Cámara de Diputados

En el caso de la cámara baja, el desempeño de la coalición “Juntos haremos historia” ganó en 220 de los 300 distritos electorales en que se divide el país, es decir, el 73.33%. “Por México al frente” hizo lo propio en 66 distritos (22%) y una casi testimonial coalición “Todos por México” logró 14 distritos (4.66%).

Con el acuerdo del Consejo General del INE para asignar curules por representación proporcional y los triunfos de cada fuerza política en votación directa de sus electores, la Cámara de Diputados quedará como indica el cuadro 4. Morena (191), PT (61) y PES (56) tendrán una amplia mayoría de 308 curules, es decir, el 61.6% de la cámara. La coalición “Por México al frente” logró 129 lugares (25.8%)

Cuadro 4. Integración de la Cámara de Diputados, 2018

| | <i>PAN</i> | <i>PRI</i> | <i>PRD</i> | <i>PT</i> | <i>PVEM</i> | <i>MC</i> | <i>NA</i> | <i>Morena</i> | <i>PES</i> | <i>Total</i> |
|-----------------------------|------------|------------|------------|-----------|-------------|-----------|-----------|---------------|------------|--------------|
| Mayoría relativa | 40 | 7 | 9 | 58 | 5 | 17 | 2 | 106 | 56 | 300 |
| Representación proporcional | 41 | 38 | 12 | 3 | 11 | 10 | 0 | 85 | 0 | 200 |
| Total | 81 | 45 | 21 | 61 | 16 | 27 | 2 | 191 | 56 | 500 |

FUENTE: INE.

y “Todos por México” tendrá 63 representantes (12.6%). Por primera vez, desde hace 21 años, la cámara baja tendrá mayoría que, sin ser absoluta, le da un margen y una alta responsabilidad a la coalición ganadora. Digo aquí una obviedad, pero AMLO gobernará con mayorías legislativas, al menos, la primera mitad de su mandato.

Finalmente, la siguiente integración del Congreso de la Unión será reconocida por haber logrado casi la paridad plena en ambas cámaras. En el Senado habrá 63 mujeres y 65 hombres y en Diputados legislarán 241 mujeres y 259 hombres. El avance es mayor con todas sus letras, apenas en 1991 la Cámara de Senadores se integraba por 96.87% por hombres y 3.13% mujeres, mientras que la cámara baja alcanzaba en ese mismo año 91.18 y 8.82% de hombres y mujeres respectivamente.

VI. El control de los estados: nuevas alternancias

Si algo distingue las elecciones locales de este año, es el crecimiento de Morena y aliados en el reparto del poder público. Dicho en pocas palabras, en la competencia por los cargos ejecutivos locales la coalición “Juntos haremos historia” se alzó con 4 de 8 gubernaturas y la jefatura de gobierno de la Ciudad de México. Por primera vez, aparecen en este tablero político en entidades como la Ciudad de México, Chiapas, Morelos, Tabasco y Veracruz, que en conjunto suman 27 millones de habitantes.

Como se aprecia en el cuadro 5, de las 8 gubernaturas y 1 jefatura de gobierno en juego, hubo alternancia en 7 casos. Morena es el gran ganador, logrando sus primeros gobiernos estatales en tres años de existencia como partido político (Ciudad de México, Chiapas, Morelos, Tabasco y Veracruz). El PRD obtuvo una derrota absoluta, perdió 3 de 3 gobiernos locales (Ciudad de México, Morelos y Tabasco). El PRI sufrió un desplome global, perdió 2 de 2 de sus gobiernos (Jalisco y Yucatán), mientras el PAN se mantuvo estable, mantuvo 2 de 3 gobiernos (Guanajuato y Puebla) y ganó uno por primera vez (Yucatán). Destaca también que el Movimiento Ciudadano tendrá su primera gubernatura (Jalisco).

El votante se ha expresado más volátil en ese sexenio como en ningún otro. A nivel estatal, el gobierno de Enrique Peña Nieto es ya el que mayor alternancia local en los últimos 30 años, con 21 gobiernos locales que han cambiado de partido (gráfica 4).

Ahora bien, la integración de congresos locales también dejó mayorías claras a Morena. Según el análisis de la integración de nuevos congresos del diario *Refor-*

Cuadro 5. Alternancia local: gubernaturas y jefatura de gobierno, 2018

| <i>Entidad</i> | <i>¿Quién gobierna?</i> | <i>¿Quién ganó?</i> |
|------------------|-------------------------|---------------------|
| Ciudad de México | PRD-PT-MC | Morena-PES-PT |
| Chiapas | PRI-PVEM-NA | Morena-PES-PT |
| Guanajuato | PAN-NA | PAN-PRD-MC |
| Jalisco | PRI-PVEM | MC |
| Morelos | PRD-PT-MC | Morena-PES-PT |
| Puebla | PAN-PT-NA-CPP-PSI | PAN-PRD-MC-CPP-PSI |
| Tabasco | PRD-PT-MC | Morena-PES-PT |
| Veracruz | PAN-PRD | Morena-PES-PT |
| Yucatán | PRI-PVEM-PSD | PAN-MC |

FUENTE: elaboración propia con datos de los OPLE.

Gráfica 4. Alternancias estatales, 1989-2018



FUENTE: Carlos Flores, "Inventario del poder", *Voz y Voto*, julio de 2016, más información propia para 2018.

ma, 972 nuevos diputados se alistan para entrar en funciones, dotando de nuevos equilibrios a los gobiernos estatales. El cuadro 6 expresa que en 21 de 27 legislaturas Morena junto con el PT y PES serán la primera fuerza y alcanzan mayoría en 15 de 27 casos.

VII. Voto dividido entre Presidente y Ejecutivos Locales

Como vimos, el voto diferenciado entre las elecciones presidencial y legislativas mostró su importancia, especialmente entre los votantes de AMLO y Ricardo Anaya y aquellos que lo hicieron por candidatos de sus coaliciones para el Congreso. Con el propósito de ilustrar las diferencias entre los votantes de estos candidatos presidenciales y quienes ocuparon candidaturas para gubernaturas y la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, los cuadros 7 y 8 dejan ver: 1] el amplio liderazgo de AMLO sobre las candidaturas locales (sólo ejecutivo estatal)

Cuadro 6. Integración de legislaturas locales, 2018

| | <i>Primera fuerza</i> | <i>Número de escaños respecto del total</i> |
|---------------------|-----------------------|---|
| Aguascalientes | PAN | 12/27 |
| Baja California Sur | Morena-PT | 17/21 |
| Campeche | Morena-PT-PES | 15/35 |
| Colima | Morena-PT-PES | 16/25 |
| Chiapas | Morena-PT-PES | 18/40 |
| Chihuahua | Morena-PT | 14/33 |
| Ciudad de México | Morena-PT-PES | 42/66 |
| Durango | Morena-PT | 15/25 |
| Guanajuato | PAN | 19/36 |
| Guerrero | Morena-PT-PES | 24/46 |
| Hidalgo | Morena | 17/30 |
| Jalisco | MC | 14/38 |
| México | Morena-PT-PES | 42/75 |
| Michoacán | Morena-PT-PES | 18/40 |
| Morelos | Morena-PT-PES | 12/20 |
| Nuevo León | PAN | 16/42 |
| Oaxaca | Morena-PT-PES | 33/42 |
| Puebla | Morena-PT-PES | 22/41 |
| Querétaro | PAN | 12/25 |
| San Luis Potosí | Morena-PT-PES | 9/27 |
| Sinaloa | Morena-PT-PES | 27/40 |
| Sonora | Morena-PT-PES | 22/33 |
| Tabasco | Morena-PT | 21/35 |
| Tlaxcala | Morena | 14/25 |
| Veracruz | Morena-PT-PES | 30/50 |
| Yucatán | PRI | 10/25 |
| Zacatecas | Morena-PT-PES | 12/30 |

FUENTE: *Reforma*, 24 de agosto de 2018.

con un voto ampliamente diferenciado; y, 2] el fracaso de la candidatura presidencial frentista ante votantes, quien en todos los casos estuvo por debajo de quienes compitieron por el ejecutivo local por su partidos político o coalición.

Como se aprecia en el cuadro 7, el nivel de votación por AMLO es superior en todos los casos al voto por el primer lugar en la competencia por gubernaturas y jefatura de gobierno de la Ciudad de México, con excepción de Guanajuato donde el candidato del PAN tuvo un desempeño muy positivo. En algunos casos, como en Chiapas, Ciudad de México y Puebla, estamos hablando de más de 600 000

Cuadro 7. Voto por AMLO *vs.* voto por ganadores de gubernaturas y jefatura de gobierno, 2018

| | <i>Votos por AMLO (Presidencia)</i> | <i>Votos por ganador Jefatura de gobierno/Gubernatura</i> | <i>Diferencia</i> |
|------------------|---|---|-------------------|
| Ciudad de México | 3 118 478 | 2 537 454 (Morena-PES-PT) | 581 024 |
| Chiapas | 1 485 699 | 922 310 (Morena-PES-PT) | 563 389 |
| Guanajuato | 707 222 | 1 143 049 (PAN-PRD-MC) | -435 827 |
| Jalisco | 1 461 348 | 1 353 974 (MC) | 107 374 |
| Morelos | 638 689 | 501 743 (Morena-PES-PT) | 136 946 |
| Puebla | 1 754 596 | 1 152 125 (PAN-PRD-MC-CPP-PSI) | 602 471 |
| Tabasco | 961 710 | 732 480 (Morena-PES-PT) | 229 230 |
| Veracruz | 2 059 209 | 1 667 239 (Morena-PES-PT) | 391 970 |
| Yucatán | 455 216 | 433 921 (PAN-MC) | 21 295 |

FUENTE: elaboración propia con datos de los cómputos distritales nacionales, locales y PREP en algunos casos.

Cuadro 8. Voto por Ricardo Anaya *vs.* candidaturas del Frente, 2018

| | <i>Votos por Ricardo Anaya</i> | <i>Votos por candidatos del Frente a Jefatura de gobierno/Gubernatura</i> | <i>Diferencia</i> |
|------------------|------------------------------------|---|-------------------|
| Ciudad de México | 1 126 930 | 1 492 021 | -365 091 |
| Chiapas | 148 435 | 170 286 | -21 851 |
| Guanajuato | 815 935 | 1 143 049 | -327 114 |
| Jalisco | 970 222 | 1 391 855 | -421 633 |
| Morelos | 113 357 | 182 911 | -69 554 |
| Puebla | 505 256 | 957 686 | -452 430 |
| Tabasco | 74 202 | 189 564 | -115 362 |
| Veracruz | 902 486 | 1 285 380 | -382 894 |
| Yucatán | 226 296 | 454 420 | -228 124 |

FUENTE: *Reforma*, nacional, 4 de julio de 2018.

votos en promedio más por AMLO que por quienes ganaron esas elecciones estatales, lo cual retrata un voto dividido y a un votante que aún en la abrumadora victoria del morenista quiso equilibrar el poder.

Para el caso de la candidatura de Ricardo Anaya Cortés, como lo expresa el cuadro 8, no hubo un solo estado en el que lograra mayores votos que los contendientes por el ejecutivo local. En entidades como Ciudad de México, Puebla, Jalisco o Veracruz promedió 400 000 votos menos. Incluso en las tres gubernaturas ganadas por el PAN y sus aliados (Guanajuato, Puebla y Yucatán), el desempeño de Anaya no fue bueno.

VIII. El reparto de poder municipal

Según el estudio de *Alcaldes de México*,⁷ los resultados de la competencia municipal no siguieron las tendencias de las votaciones federales. La competencia local en el nivel de gobierno más inmediato a la ciudadanía, el municipio, mostró un mayor pluralismo y fragmentación que las grandes mayorías que hemos revisado. Es probable que los liderazgos en los ayuntamientos hallan pesado más que la ola morenista nacional, de tal modo que por coaliciones, “Por México al frente” gobernará 367 municipios, mientras “Juntos haremos historia” lo hará en 302 y “Todos por México” en 154 casos.

Los triunfos por partido político le dan al PRI 302 ayuntamientos, seguido del PAN con 98 y el PVEM con 72, más atrás de ubican MC con 54, PRD con 49, NA en 51, Morena en 30, PT en 14 y PES en 1 localidad. Otras combinaciones de alianzas lograron 71 municipios y destacan 20 victorias para candidaturas independientes, cosa que no alcanzaron en otra contienda.

De las capitales en disputa, nuevamente, se expresó una mayor pluralidad. Morena y afines se alzaron con triunfos en Cuernavaca, Culiacán, Chetumal, Hermosillo, La Paz, Morelia, Oaxaca, Puebla, Toluca, Tuxtla Gutiérrez, Villa Hermosa y Zacatecas. El PAN y su coalición ganó en Campeche, Chihuahua, Chilpancingo, Ciudad Victoria, Querétaro y San Luis Potosí. El PAN sólo ganó Guanajuato y Mérida, mientras que el MC ganó por su cuenta Colima y Guadalajara, en tanto que el PRI y Nueva Alianza lograron Monterrey y Saltillo.

Un apunte breve, pero relevante sobre la reelección. Este año fue la primera vez que se pueden reelegir los alcaldes y, según el mismo estudio de la revista *Alcaldes de México*,

de los 320 alcaldes en 23 estados que buscaron la reelección en el pasado proceso electoral en el país 188 lograron ampliar su periodo a otros tres años, mientras que 132 se quedaron en el intento al ser derrotados, la mayoría de militancia priísta. En la mayoría de los casos, el Partido Revolucionario Institucional recurrió a sus aliados: los partidos Verde Ecologista de México y Nueva Alianza para intentar reelegir a sus más de 156 ediles, pero sólo 84 casos lograron consumarlo, mientras que 72 abanderados del tricolor salieron derrotados.

El Partido Acción Nacional apostó por ir en alianza con el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano en la mayoría de sus alcaldes postulados, con los que consiguió la reelección en 64 de los ayuntamientos, contra 22 derrotas. El PRD, en los municipios donde no tuvo aliados y compitió solo, logró que 10 de sus presidentes municipales repitan en el cargo, pero en 13 de los casos fue derrotado. En el caso de Morena, dos de sus alcaldes lograron repetir en el cargo... En tanto, Movimiento Ciudadano consiguió la reelección de ocho de sus alcaldes, la mayoría de estos casos fue en Jalisco, contra cinco descalabros que tuvo en otros estados donde participó sin aliados.

⁷ Revista *Alcaldes de México*, “La nueva configuración municipal en 25 estados del país”, en <<https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/la-nueva-configuracion-municipal-en-25-entidades-del-pais/>>.

Apuntes finales

El *Informe sobre la democracia en una época de expectativas rotas* (2016) del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) concluía que

...hoy estamos viviendo una crisis ambivalente de rasgos singulares, como no habíamos visto en el siglo xx. En efecto, casi toda la centuria pasada las crisis se enfrentaban con ciertas dosis de optimismo, en el progreso, las libertades y la democracia. Hoy, da la impresión de que se nos ha terminado el pasado pero sin saber a donde vamos, sin expectativas, aliento y con una notable falta de liderazgos que sí tuvimos en otras épocas. Seguramente estamos en el fin de un ciclo político (quizás de una época), pero no hay a la vista, un programa que responda a los grandes desafíos... derechos humanos, corrupción y sobre todo, desigualdad y pobreza.

Así estábamos en 2016 cuando una sacudida política mayor irrumpió el escenario este 1 de julio con el abrumador triunfo de Andrés Manuel López Obrador y los partidos políticos que lo respaldaron. Se trata del presidente más votado de la historia democrática nacional con más de 30 millones de sufragios (53%) y con una diferencia de 30 puntos sobre su más cercano adversario en la contienda.

El escenario político al que nos habíamos acostumbrado desde 1997, enmarcado en gobiernos divididos y un pluralismo tendiente a una fragmentación cada vez mayor cambió a un nuevo espacio de amplias mayorías congresuales a nivel nacional por primera vez desde hace 21 años.

Un alud electoral se vino encima de los partidos políticos “tradicionales” para dejarlos disminuidos en medio de crisis internas producto de sus peores resultados en lo que va de este siglo, tanto en lo federal como en lo local. Quizá con un último reducto de pluralidad en el nivel municipal, pero dominados por alternancias estatales, nuevos gobierno de Morena y aliados e importantes mayorías en las legislaturas locales. Y ahora, hasta beneficiados de la representación proporcional que en otros momentos llegaron a despreciar.

Se anticipan, por tanto, tiempos de cambio pero aún es temprano para explicar hacia dónde podría evolucionar el sistema de partidos luego de esta elección. Por ahora, la ciudadanía se expresó por un nuevo reparto del poder político, pudo votar en libertad y la jornada electoral transcurrió con normalidad.

Sabemos que los votos por El Bronco fueron casi 3 millones y también habrá que encontrar una explicación a ese 5% que apostó por ese candidato independiente, mientras vimos el comportamiento del voto nulo en su nivel de otros años (entre 3 y 4%) y un desencanto con otras candidaturas sin partido que no lograron los triunfos de otras elecciones (apenas 20 municipios de los casi 1 600 en disputa).

Dos partidos están condenados a perder su registro: Nueva Alianza y el Partido Encuentro Social, aunque estén representados con amplios espacios en la siguiente legislatura en el caso del segundo y en cargos locales dadas las condiciones de coalición que firmaron.

Si la paridad en el Congreso, el ánimo con renovados formatos de debate y las *fake news* fueron temas que marcaron la elección, también se queda la lacerante violencia política que vivimos durante este proceso, una amplia volatilidad de los votantes expresada en múltiples alternancias y públicos diferendos de criterios en el arbitraje administrativo y jurisdiccional entre el INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Algo que resulta de lo más preocupante en los tiempos presentes y por venir.

La ciudadanía ha votado una nueva época y marcado el cambio en el tablero político del país. Aún sin programa en el horizonte para resolver el atraso nacional, habrá nuevo gobierno, nuevos jugadores y responsables del destino de la nación. Las elecciones funcionan, son una rutina democrática y hoy, luego de tres intentos por ser presidente, Andrés Manuel López Obrador cuenta con la legitimidad que sólo dan los ciudadanos en la secrecía de las urnas. Por lo pronto, lo aquí expuesto son los rasgos más distintivos del mapa del poder político que dejó a su paso la votación del 1 de julio de 2018.Ω

Resultados electorales: instantáneas

Carlos Navarro*

Los resultados de la jornada electoral del 1 de julio han modificado de manera sustancial el escenario político nacional y el de la mayoría de las entidades federativas.

La intención de este documento es ilustrar, de la manera más gráfica posible, algunos de los cambios más significativos, específicamente en lo que concierne a la conformación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, así como de los de las entidades federativas, bajo el entendido de que la configuración de la mayoría de ellos experimentó mutaciones importantes durante la jornada electoral del 1 de julio.

Como se recordará, en esa jornada no sólo se renovaron la Presidencia de la República y las dos cámaras del Congreso de la Unión en su totalidad. También se verificaron elecciones locales en 30 de las 32 entidades (excepto Baja California y Nayarit), y de esas 30, sólo en tres (Coahuila, Quintana Roo y Tamaulipas), las elecciones realizadas no involucraron la renovación de las gubernaturas y/o los congresos locales. En estos tres estados sólo se celebraron elecciones para cargos municipales. En consecuencia, en 27 de las 32 entidades federativas se escenificó algún tipo de reconfiguración en la composición o en la correlación de fuerzas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de carácter local.

Para enfatizar o poner en perspectiva la dinámica de algunos de los cambios político-electorales verificados el 1 de julio, en algunos casos se utilizan datos o cifras precedentes. Vale la pena precisar que algunos de los cambios o efectos derivados de las elecciones del 1 de julio a que se hace referencia en el texto se formalizarán o materializarán hasta que se produzca la consecuente toma de posesión de las autoridades recién electas (entre septiembre y diciembre de este año).

I. Nivel federal

1. Presidencia de la República

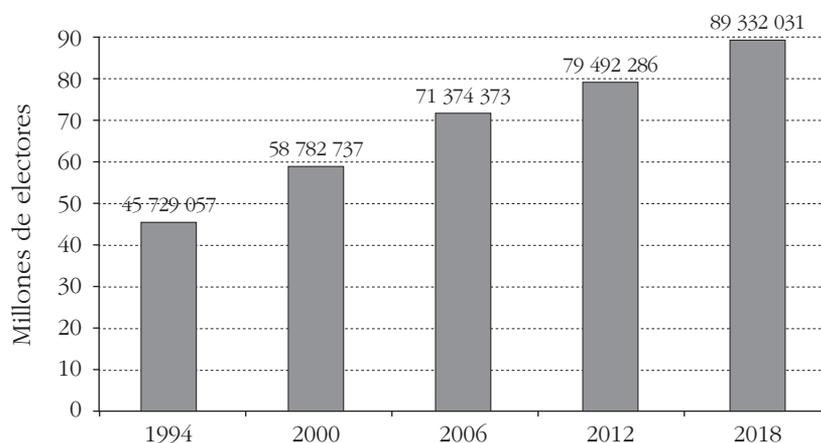
Con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador, candidato de la coalición “Juntos haremos historia”, se consuma la tercera alternancia en el Ejecutivo federal: la de Vicente Fox, candidato del PAN, fue la primera en 2000 y la de Enrique Peña en 2012, que marcó el retorno del PRI al poder, fue la segunda.

Una visión comparada de varios registros de las elecciones presidenciales celebradas desde 1994, primeras celebradas a partir de importantes reformas del

* Maestro en estudios latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Es director de Estudios y Proyectos Internacionales del Instituto Nacional Electoral.

Cuadro 1. Elecciones presidenciales, 1994-2018, varios registros

| Año | Electores registrados | Participación | Porcentaje del total | Partidos registrados | Coaliciones electorales | Candidato ganador | Votos | Porcentaje del total | Estados ganados |
|------|-----------------------|---------------|----------------------|----------------------|-------------------------|--------------------------------|------------|----------------------|-----------------|
| 1994 | 45 729 057 | 35 285 291 | 77.16 | 9 | 0 | Ernesto Zedillo | 17 181 651 | 48.69 | 32 |
| 2000 | 58 782 737 | 37 601 618 | 63.97 | 11 | 2 (7) | Vicente Fox (coalición) | 15 989 636 | 42.52 | 20 |
| 2006 | 71 374 373 | 41 791 322 | 58.55 | 8 | 2 (5) | Felipe Calderón | 15 000 284 | 35.91 | 16 |
| 2012 | 79 492 286 | 50 143 616 | 63.08 | 7 | 2 (6) | Enrique Peña (coalición) | 19 226 784 | 38.20 | 20 |
| 2018 | 89 332 031 | 56 611 027 | 63.42 | 9 | 3 (9) | Andrés M. López O. (coalición) | 30 113 483 | 53.19 | 31 |

Gráfica 1. Elecciones presidenciales, 1994-2018, número de electores

régimen electoral y organizadas por una autoridad independiente, permanente y especializada (IFE, que se convierte en INE en 2014), muestra algunos datos interesantes (cuadro 1).

El número de electores registrados casi se ha duplicado a lo largo de casi un cuarto siglo, pasando de 45.7 a 89.3 millones, experimentando su mayor ritmo de crecimiento, tanto en términos absolutos (más de 13 millones), como relativos (más del 28%), entre 1994 y 2000.

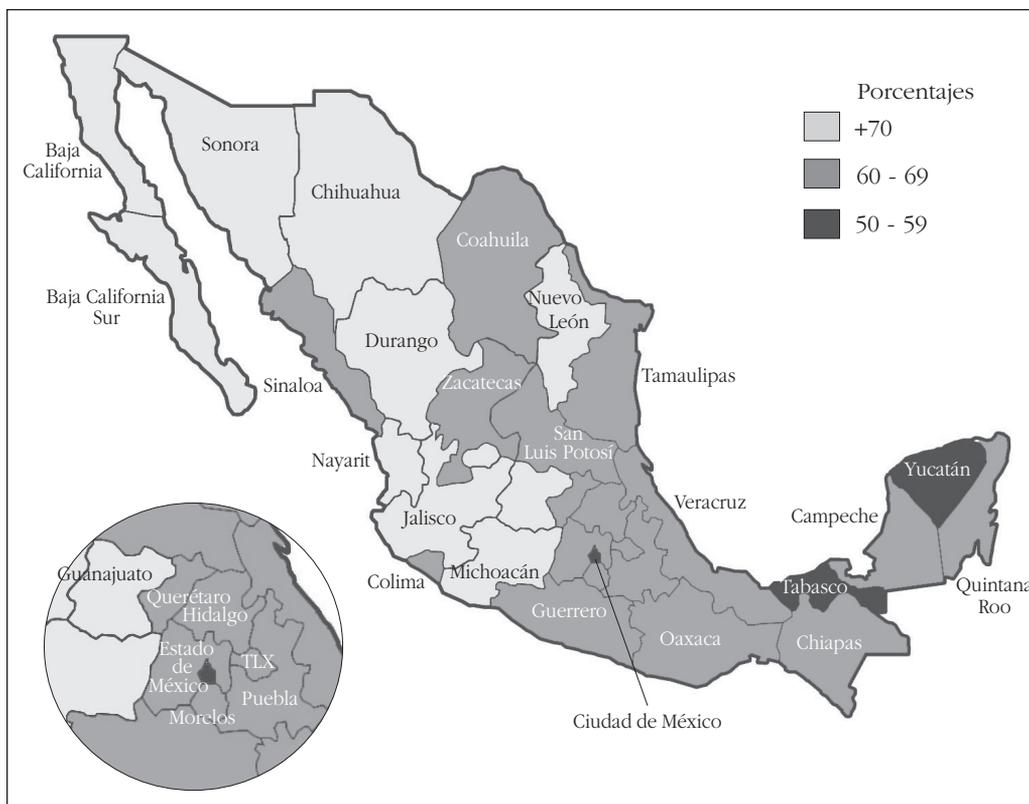
El nivel de participación en las elecciones de 1994 estableció un impresionante récord histórico, que se explica en buena medida por el muy complejo y dramático contexto en el que se escenificaron. En los procesos subsecuentes hubo un notable y sistemático decremento, que se revirtió en 2012 y parece estabilizarse e insinuar una meseta en 2018. El cuadro 2 enlista, en orden descendente, los niveles de participación por entidad federativa en la jornada del 1 de julio de 2018:

Como se puede apreciar, si bien hay una diferencia de casi 24 puntos porcentuales entre el rango más alto (75.38% de Yucatán) y el más bajo (51.88 de Sonora), en todas las entidades se superó el 50% de la participación. Con excepción de

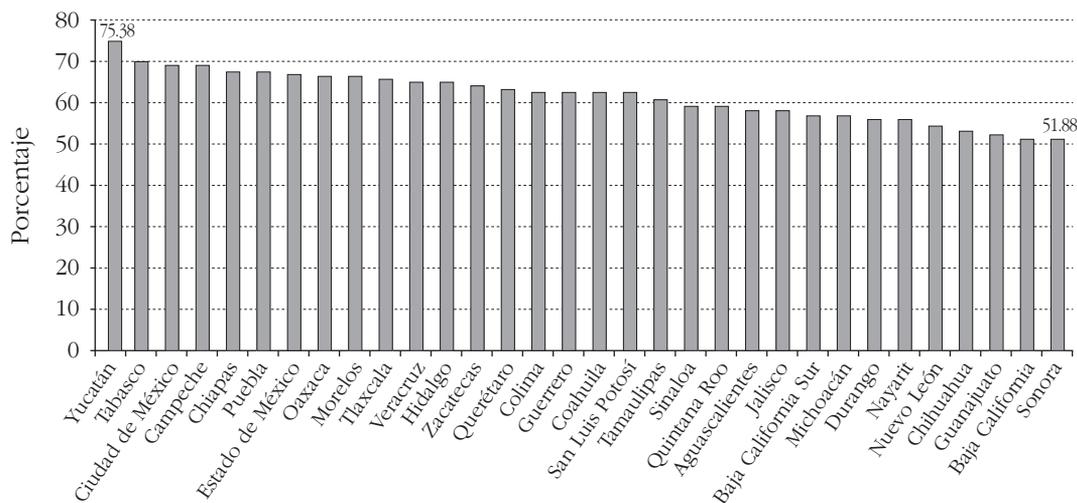
Cuadro 2. Entidades federativas, participación en las elecciones de 2018

| <i>Entidad</i> | <i>Lista nominal</i> | <i>Participación</i> | <i>Porcentaje del total</i> | <i>Entidad</i> | <i>Lista nominal</i> | <i>Participación</i> | <i>Porcentaje del total</i> |
|------------------|----------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------|----------------------|----------------------|-----------------------------|
| Yucatán | 1 545 089 | 1 164 752 | 75.38 | Coahuila | 2 157 244 | 1 371 816 | 63.59 |
| Tabasco | 1 688 647 | 1 200 845 | 71.11 | SLP | 1 979 480 | 1 258 592 | 63.58 |
| Ciudad de México | 7 656 838 | 5 405 868 | 70.60 | Tamaulipas | 2 633 030 | 1 635 650 | 62.12 |
| Campeche | 642 407 | 449 547 | 69.97 | Sinaloa | 2 138 197 | 1 294 300 | 60.53 |
| Chiapas | 3 543 713 | 2 425 650 | 68.44 | Quintana Roo | 1 209 354 | 727 656 | 60.16 |
| Puebla | 4 511 388 | 3 082 787 | 68.33 | Aguascalientes | 945 131 | 561 106 | 59.36 |
| México | 11 842 184 | 8 040 160 | 67.89 | Jalisco | 5 913 395 | 3 499 823 | 59.18 |
| Oaxaca | 2 869 998 | 1 929 457 | 67.22 | BCS | 516 365 | 302 888 | 58.65 |
| Morelos | 1 442 849 | 988 190 | 67.10 | Michoacán | 3 387 169 | 1 980 955 | 58.48 |
| Tlaxcala | 923 272 | 613 422 | 66.44 | Durango | 1 284 462 | 733 715 | 57.12 |
| Veracruz | 5 783 917 | 3 814 450 | 65.94 | Nayarit | 848 895 | 484 676 | 57.09 |
| Hidalgo | 2 122 157 | 1 394 912 | 65.71 | Nuevo León | 3 906 712 | 2 178 762 | 55.76 |
| Zacatecas | 1 167 497 | 761 639 | 65.23 | Chihuahua | 2 748 292 | 1 494 705 | 54.38 |
| Querétaro | 1 585 370 | 1 025 369 | 64.67 | Guanajuato | 4 371 067 | 2 325 007 | 53.19 |
| Colima | 531 888 | 341 109 | 64.13 | Baja California | 2 734 195 | 1 438 422 | 52.60 |
| Guerrero | 2 516 286 | 1 613 638 | 64.10 | Sonora | 2 103 893 | 1 091 667 | 51.88 |

Mapa 1. Niveles de participación por entidad federativa



Gráfica 2. Participación



2006, en que la participación en las elecciones presidenciales en cuatro entidades federativas se ubicó por debajo del 50%, en las demás celebradas desde 1994 el nivel de participación en todas las entidades federativas ha superado ese umbral. Cabe destacar que en las elecciones de 1994 en seis entidades se rebasó incluso el 80% de participación, umbral que no se ha vuelto a superar desde entonces en ninguna entidad.

En perspectiva comparada, en México se ha logrado conciliar el objetivo de arraigar un régimen plural y competido de partidos políticos —complementado desde 2012 por la figura de las candidaturas independientes o no partidistas—, con el de mantener un número relativamente moderado de fuerzas políticas reconocidas legalmente. Si bien esto tiene que ver con el diseño y ajuste de los dispositivos legales que rigen la organización y funcionamiento de los partidos políticos, su permanencia se explica, en última instancia, por la estructuración de las preferencias del electorado.

La media de los partidos políticos nacionales que han contendido en las elecciones se acerca a nueve. En este sentido, un dato significativo es la proclividad que muestran los partidos en fechas recientes a formar coaliciones, lo cual no es privativo de las elecciones presidenciales, pues también se observa en elecciones legislativas intermedias o en elecciones locales. El imperativo de potenciar las expectativas de éxito electoral es una importante fuerza motriz para la formación de coaliciones bajo un régimen de partidos plural y competitivo, pero ese imperativo en ocasiones se coloca por encima de la lógica de fincar las coaliciones en visiones, programas o propuestas compartidas.

A las últimas cuatro elecciones presidenciales, la mayoría de los partidos políticos han concurrido mediante coaliciones. Si ya en 2012 seis de los siete partidos contendientes habían formado parte de alguna coalición, en 2018 se presentó el hecho inédito de que los nueve registrados se integraron bajo tres coaliciones; ninguno contendió por su cuenta.

Cuadro 3. Coaliciones de partidos para elecciones presidenciales, 2000-2018

| <i>Año</i> | <i>Coaliciones</i> | <i>Denominación</i> | <i>Partidos integrantes</i> ¹ | <i>Candidato común</i> |
|------------|--------------------|-----------------------------|--|------------------------------|
| 2000 | 2 | “Alianza por el cambio” | PAN y PVEM | Vicente Fox Quesada |
| | | “Alianza por México” | PRD, PT, Convergencia, PAS y PSN | Cuauhtémoc Cárdenas S. |
| 2006 | 2 | “Alianza por México” | PRI y PVEM | Roberto Madrazo Pintado |
| | | “Por el bienestar de todos” | PRD, PT y Convergencia | Andrés M. López Obrador |
| 2012 | 2 | “Compromiso por México” | PRI, PVEM y Panal | Enrique Peña Nieto |
| | | “Movimiento progresista” | PRD, PT y Convergencia | Andrés M. López Obrador |
| 2018 | 3 | “Por México al frente” | PAN, PRD y MC | Ricardo Anaya Cortés |
| | | “Todos por México” | PRI, PVEM y Panal | José Antonio Meade Kuribreña |
| | | “Juntos haremos historia” | Morena, PT y PES | Andrés M. López Obrador |

¹ Los partidos políticos nacionales se listan de acuerdo al orden de su presentación en este cuadro: Partido Acción Nacional (PAN); Partido Verde Ecologista de México (PVEM); Partido de la Revolución Democrática (PRD); Partido del Trabajo (PT); Convergencia cambió su nombre a Movimiento Ciudadano (MC) en 2015; Partido Alianza Social (PAS-perdió su registro en 2003); Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN-también perdió su registro en 2003); Partido Revolucionario Institucional (PRI); Partido Nueva Alianza (Panal); Movimiento de Regeneración Nacional (Morena); Partido Encuentro Social (PES). No son todos los que han contado con registro para contender en las elecciones federales celebradas desde 1994, pero a la fecha sólo subsisten los nueve que se coaligaron en 2018.

De esta forma, no es de sorprender que, de los cinco últimos presidentes, tres hayan accedido al cargo postulados por coaliciones: Vicente Fox en 2000; Enrique Peña Nieto en 2012 y Andrés Manuel López Obrador en 2018.

En cuanto al porcentaje de votación obtenido por el candidato ganador, no deja de sorprender que Andrés Manuel López Obrador haya superado, por vez primera en épocas recientes, el umbral de la mayoría absoluta, porque el registro se produce en el marco de un sistema plural y competido en el que sólo se requiere la mayoría simple para acceder a la presidencia. Es incierto cómo gravitará este resultado en el debate sobre la introducción de la mayoría absoluta/segunda vuelta para la elección presidencial, pues sus promotores han esgrimido como uno de sus planteamientos centrales los riesgos de legitimidad, gobernabilidad y/o representatividad que podría generar el hecho de que una presidencia sólo fuera elegida por una pequeña fracción del electorado.

También resulta ilustrativo de la reciente elección presidencial que el candidato triunfador haya obtenido la mayoría de la votación en 31 de las 32 entidades federativas (excepto Guanajuato). Hay que volver la mirada hasta 1994, cuando apenas se empezaba a moldear la fisonomía del régimen político-electoral vigente, para encontrar un registro análogo. En ese entonces, el candidato presidencial del PRI se impuso en las 32 entidades.

Por cierto, de las 31 entidades en que triunfó López Obrador, su registro más alto se produjo en su natal Tabasco, donde su candidatura captó el 80.08% de los votos, mientras que el más bajo fue en Nuevo León con el 34.53% de los sufragios emitidos.

2. Congreso de la Unión

De acuerdo con los resultados generados una vez que el INE realizó la distribución de los escaños de representación proporcional se confirmó que la suma de los parti-

dos políticos que integran la coalición “Juntos haremos historia”, obtuvieron la mayoría absoluta de los escaños tanto en la Cámara de Diputados (308 de 500 equivalentes al 61.6%) como en el Senado (69 de 128 que representan el 53.7%) (cuadro 4).

Es importante hacer notar que este hecho, la obtención de la mayoría absoluta en ambas Cámaras por parte de esa coalición, se produjo a pesar de que la votación agregada de las tres fuerzas políticas que la conformaron no superó el umbral del 50%; en las elecciones para diputadas y diputados rondó el 45% y en las senatoriales el 43%. En ambos casos, la conformación de esas mayorías resultó más bien de las particularidades de los disímbolos sistemas electorales que se emplean para integrar ambas cámaras.

En efecto, mientras que para integrar la Cámara de Diputados se utiliza un sistema mixto complementario equiparable a uno de representación proporcional personalizada en el que la aplicación del componente proporcional (200 de 500 escaños) tiende a corregir desproporciones en la relación votos-escaños, el empleado para conformar el Senado tiene un carácter mixto segmentado, en el cual el componente proporcional (32 de los 128 escaños), opera de manera independiente del mayoritario y no pretende corregir ninguna desproporción en la relación votos-escaños.

Más en específico, cabe recordar que la representación partidista en la Cámara de Diputados está sujeta, desde 1994, a un límite impuesto por mandato constitucional, el cual dispone que ningún partido político puede contar, bajo circunstancia alguna, con más de 300 de los 500 escaños (60% del total), considerando tanto los 300 escaños de mayoría como los 200 de representación proporcional. Esto garantiza que ninguna fuerza política cuente por sí sola con la mayoría calificada de dos tercios de los votos que se requieren para aprobar reformas constitucionales. Este límite es aplicable a los escaños que puede alcanzar un partido político en lo individual y sólo para integrar la Cámara de Diputados. Para la conformación del Senado no existe ninguna limitante de esta naturaleza. En todo caso las mayorías que se han conformado para la integración de la próxima Legislatura hacen referencia a los escaños conjuntos de una coalición, no de un partido en lo individual.

En el caso de la Cámara de Diputados opera, además, una disposición que admite, como regla general, una diferencia de hasta ocho puntos porcentuales entre la votación obtenida y los escaños alcanzados. Esta disposición también es de carácter constitucional y, como resultado de reformas introducidas en 2014, es aplicable a la integración de los congresos de los estados.

Cuadro 4. Distribución de escaños en el Congreso, elecciones de 2018

| <i>Partido político</i> | <i>Cámara de Diputados</i> | | | | <i>Cámara de Senadores</i> | | | |
|-------------------------|----------------------------|-----------|--------------|-------------------|----------------------------|-----------|--------------|-------------------|
| | <i>MR</i> | <i>RP</i> | <i>Total</i> | <i>Porcentaje</i> | <i>MR</i> | <i>RP</i> | <i>Total</i> | <i>Porcentaje</i> |
| Morena | 106 | 85 | 191 | 38.2 | 42 | 13 | 55 | 42.9 |
| PT | 58 | 3 | 61 | 12.2 | 5 | 1 | 6 | 4.6 |
| PES | 56 | 0 | 56 | 11.2 | 8 | — | 8 | 6.2 |
| Total | 220 | 88 | 308 | 61.6 | 55 | 14 | 69 | 53.7 |

En virtud de que las mayorías a que se ha hecho referencia derivan de los resultados obtenidos por los partidos coaligados, es importante hacer notar que, en rigor, las coaliciones persiguen fines esencialmente electorales, por lo que al concluir el proceso se disuelven y las candidaturas comunes a diputaciones y/o senadurías que hayan resultado elegidas quedan ligadas al partido o grupo parlamentario que se haya indicado en el convenio de coalición. En otros términos, las obligaciones o compromisos contraídos por los partidos coaligados no trascienden, legalmente, el ámbito electoral.

Empero, los precedentes indican que entre los partidos coaligados suelen mediar los vínculos, entendimientos y convergencias necesarias tanto para concretar con mayor facilidad acuerdos legislativos, como para respaldar iniciativas o políticas del Ejecutivo, sobre todo cuando su elección, si bien anclada a uno de los partidos coaligados, fue producto de una candidatura común. Éste es el escenario bajo el que se proyecta la presidencia de Andrés Manuel López Obrador.

No obstante, tanto en el caso de la coalición “Juntos haremos historia” como en la denominada “Todos por México”, se presenta un hecho significativo. Todo indica que en cada una de esas coaliciones hay un partido, el Partido Encuentro Social (PES) en la primera, y Nueva Alianza (NA) en la segunda, que no cumplirán con un requisito indispensable para conservar su registro legal al concluir el proceso electoral: obtener al menos el 3% de los votos válidos emitidos en una de las elecciones federales. La pérdida del registro de un partido político, lo termina privando, evidentemente, de su personalidad jurídica y de los derechos, obligaciones y prerrogativas que ello comporta. Si bien tampoco pueden participar en la asignación de escaños de representación proporcional al no obtener el 3% en la elección correspondiente, la pérdida del registro no afecta la elección de las diputaciones o senadurías de mayoría que hayan sido postuladas por esos partidos. Es decir, las y los diputados y las y los senadores postulados por esos partidos que hayan ganado elecciones de mayoría formarán parte de la Cámara correspondiente, pero lo harán bajo la figura de diputaciones o senadurías sin partido, aunque tienen la opción de integrarse a la bancada o al grupo parlamentario de alguno de los partidos registrados.

El hecho de que por esa vía se produzcan diputaciones y, en menor medida, senadurías sin partido no es novedosa, como tampoco lo es el que ocasionalmente aquellas elegidas e integradas al grupo parlamentario de un determinado partido renuncien a él para convertirse en representantes sin partido o para formar parte del grupo parlamentario de algún otro. Esa puede ser la situación de 56 diputaciones y 8 senadurías conseguidas por candidaturas postuladas por el PES, así como de dos diputaciones y una senaduría del Partido Nueva Alianza. Por cierto, cabe añadir que ninguna de las 37 candidaturas independientes que se registraron para contender por una diputación, ni de las 7 fórmulas que lo hicieron para el Senado, lograron un escaño; todos los cargos federales fueron conquistados por candidatos de coaliciones y partidos.

Volviendo al tema de la mayoría absoluta obtenida por la coalición “Juntos haremos historia” en las dos cámaras del Congreso, es pertinente precisar que es

Cuadro 5. Escaños en el Congreso, 1994-2018

| Año | Presidente | Partido o coalición | Escaños | | | |
|------|--------------------|---------------------------|---------------------|---------|---------------------|---------|
| | | | Cámara de Diputados | | Cámara de Senadores | |
| 1994 | Ernesto Zedillo | PRI | 300 | (60.0%) | 95 | (74.2%) |
| 1997 | | PRI | 239 | (47.8%) | | |
| 2000 | Vicente Fox | “Alianza por el cambio” | 224 | (44.8%) | 52 | (40.6%) |
| 2003 | | PAN | 152 | (30.4%) | | |
| 2006 | Felipe Calderón | PAN | 206 | (41.2%) | 52 | (40.6%) |
| 2009 | | PAN | 143 | (28.6%) | | |
| 2012 | Enrique Peña | “Compromiso por México” | 251 | (50.2%) | 62 | (48.4%) |
| 2015 | | PRI | 203 | (40.6%) | | |
| 2018 | Andrés M. López O. | “Juntos haremos historia” | 308 | (61.6%) | 69 | (53.7%) |

un registro que no se presentaba desde 1994, pues fue esa la última vez en que la larga hegemonía político-electoral del PRI le permitió alzarse nuevamente con el Ejecutivo y la mayoría absoluta en las dos cámaras del Congreso. En la histórica alternancia del 2000, el electorado sólo premió a la triunfante coalición “Alianza por el cambio” con una mayoría relativa en la Cámara de Diputados (224 de 500 escaños), pero no en el Senado, donde sus 52 escaños fueron superados por los 57 del PRI. El segundo gobierno del PAN, en 2006, logró la mayoría simple en ambas Cámaras. El retorno del PRI a la presidencia de la República, que marcó la segunda alternancia en 2012, sí le reportó a la coalición “Compromiso por México” una estrecha mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pero se quedó corta de ese umbral en el Senado (cuadro 5).

II. Nivel entidades federativas

1. Elecciones de gubernatura

El 1 de julio se realizaron elecciones para renovar la titularidad del Ejecutivo local en nueve entidades federativas. En todas ellas se produjo algún tipo de cambio en su conformación, pero mientras que en siete el cambio implicó el reemplazo de la fuerza dominante (partido o coalición), en dos se puede hablar de cierta continuidad porque el partido gobernante (PAN en ambos casos), se mantuvo en el poder, pero como parte de una coalición, que implicó una variante local de la coalición “Por México al frente” que contendió a nivel federal (cuadro 6).

Considerando estos resultados, la distribución por fuerza política de las gubernaturas de las 32 entidades federativas queda como aparece en el cuadro 7.

En este sentido, y tomando en cuenta que el mandato para los cargos ejecutivos a nivel federal (Presidencia) y estatal (gubernaturas) suele ser de seis años, cabe destacar que durante el periodo 2013-2018 se ha completado el ciclo de renovación de las gubernaturas en las 32 entidades federativas, e incluso en tres de ellos (Jalisco, Puebla y Veracruz) se ha renovado en dos ocasiones por ajuste de sus calendarios electorales (mapa 2).

Si tomamos en cuenta sólo el último proceso de renovación de las gubernaturas, tenemos que en 18 hubo alternancia en el partido o coalición en el poder,

Cuadro 6. Elecciones de Ejecutivo local, 2018

| <i>Entidad</i> | <i>Partido/ coalición gobernante</i> | <i>Partido/ coalición ganadora</i> | <i>Candidato ganador</i> |
|------------------|--|--|--------------------------|
| Chiapas | PVEM | “Juntos haremos historia” | Rutilio Escandón |
| Ciudad de México | PRD | “Juntos haremos historia” | Claudia Sheinbaum |
| Guanajuato | PAN | “Por Guanajuato al frente” | Ricardo Sheffield |
| Jalisco | PRI | Movimiento Ciudadano | Enrique Alfaro |
| Morelos | PRD | “Juntos haremos historia” | Cuauhtémoc Blanco |
| Puebla | PAN | “Por Puebla al frente” | Érika Alonso |
| Tabasco | PRD | “Juntos haremos historia” | Augusto López |
| Veracruz | PAN y PRD | “Juntos haremos historia” | Cuitláhuac García |
| Yucatán | PRI | PAN y MC | Mauricio Vila |

Cuadro 7. Partidos y coaliciones ganadoras, elecciones de 2018

| <i>Partido/coalición</i> | <i>Número de entidades</i> | <i>Entidades</i> |
|---------------------------|--------------------------------|---|
| PRI | 12 | Campeche, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas |
| PAN | 6 | Aguascalientes, Baja California, BCS, Chihuahua, Querétaro y Tamaulipas |
| “Juntos haremos historia” | 5 | Chiapas, Ciudad de México, Morelos, Tabasco y Veracruz |
| PAN y PRD | 3 | Durango, Nayarit y Quintana Roo |
| “Por México al frente” | 2 | Guanajuato y Puebla |
| PAN y MC | 1 | Yucatán |
| PRD | 1 | Michoacán |
| MC | 1 | Jalisco |
| Independiente | 1 | Nuevo León |

Cuadro 8. Alternancia de partidos en el poder, 2015-2018

| <i>Año de la renovación</i> | <i>Número de entidades</i> | <i>Detalles de la alternancia</i> | |
|-------------------------------------|--------------------------------|---|---|
| 2015 | 4 | Guerrero (por segunda vez desde 2005) Nuevo León (tercera desde 1995) | Querétaro (tercera desde 1997) Sonora (segunda desde 2009) |
| 2016 | 6 | Aguascalientes (tercera desde 1998) Durango (primera vez) Oaxaca (segunda desde 2010) | Quintana Roo (primera vez) Sinaloa (segunda desde 2010) Tamaulipas (primera vez) |
| 2017 | 1 | Nayarit (tercera desde 1999) | |
| 2018 | 7 | Chiapas (cuarta desde 2000) Ciudad de México (primera vez) Jalisco (tercera desde 1995) Morelos (tercera desde 2000) | Tabasco (segunda desde 2012) Veracruz (segunda desde 2016) Yucatán (tercera desde 2001) |

Mapa 2. Distribución de las gubernaturas



incluidas cuatro de primera vez: Ciudad de México (denominación que adquirió a partir de 2017 el otrora Distrito Federal, como resultado de un cambio en su estatus jurídico que lo convirtió en estado), Durango, Quintana Roo y Tamaulipas (cuadro 8).

Salvo en el DF/Ciudad de México, que eligió por primera vez a sus propias autoridades de gobierno en 1997 y que fue gobernada desde entonces y hasta 2018 por el PRD, en el resto de las entidades la alternancia por primera vez se refiere al relevo del PRI en el poder. Para el ciclo 2013-2018, la cifra de alternancias de primera vez es de cinco si se considera que eso ocurrió en la elección de la gubernatura de Veracruz de 2016, que se limitó, por ajuste de calendario, a un mandato de dos años.

En las otras elecciones a la gubernatura celebradas durante este ciclo no hubo alternancia, e incluso es un fenómeno que no ha ocurrido hasta ahora en cinco entidades en las que a lo largo de la época posrevolucionaria se han sucedido ininterrumpidamente gobernantes del PRI: Campeche, Coahuila, Colima, Estado de México e Hidalgo.

En el anexo se anota no sólo el año en que se produjo, de ser el caso, la primera alternancia en la gubernatura de cada una de las 32 entidades federativas, sino además la del año en que el partido históricamente dominante perdió por vez primera las elecciones para las autoridades municipales de la capital del estado.

2. Elecciones del Congreso local

En la jornada electoral del 1 de julio también se realizaron elecciones para renovar las asambleas legislativas o congresos de 27 estados. Si bien ya antes de las reformas constitucionales y legales de 2014, que estandarizaron un núcleo significativo de las normas y procedimientos electorales, en la legislación electoral de todas las entidades federativas ya se contemplaba un sistema mixto complementario análogo al que se emplea para integrar la Cámara de Diputados a nivel federal, a partir de las reformas se aplica a la integración de los congresos locales la disposición que, como regla general, admite una diferencia de hasta ocho puntos en la relación entre votos y escaños.

En las elecciones de 16 de las entidades federativas se dieron las condiciones para que un partido o una coalición se apodere, de acuerdo con resultados que sólo serán definitivos cuando se resuelvan todas las impugnaciones, de una mayoría absoluta de los escaños, destacando el hecho de que en 15 de ellas esa mayoría le corresponderá a los partidos que forman parte de la coalición “Juntos haremos historia” y sólo en una (Guanajuato) a la coalición entre el PAN y el PRD.

En las otras 11 entidades ningún partido o coalición se alzó con la mayoría absoluta de los escaños, pero en seis de ellas la mayoría fueron también para esa coalición, en tres fue para el PAN (Aguascalientes, Nuevo León y Querétaro), en una para la variante local de la coalición “Todos por México” encabezada por el PRI (Yucatán) y en una para Movimiento Ciudadano (Jalisco) (cuadro 9).

Cuadro 9. Tipo de mayoría obtenida en los congresos de 27 estados, 2018

| <i>Tipo de mayoría</i> | <i>Partido o coalición</i> | <i>Número de entidades</i> | <i>Entidades</i> |
|------------------------|----------------------------|----------------------------|---|
| Absoluta | “Juntos haremos historia” | 15 | BCS, Cd. de México, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Puebla Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz |
| | PAN y PRD | 1 | Guanajuato |
| Simple | “Juntos haremos historia” | 6 | Campeche, Chiapas, Chihuahua, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas |
| | PAN | 3 | Aguascalientes, Nuevo León y Querétaro |
| | “Todos por México” | 1 | Yucatán |
| | Movimiento Ciudadano | 1 | Jalisco |

Para los fines taxonómicos que se presentan a continuación, es conveniente precisar que en los cinco congresos locales que no se renovaron este año, en tres la primera fuerza política cuenta con mayoría absoluta: el PAN en Baja California y Tamaulipas y una coalición encabezada por el PRI en Quintana Roo. De las otras dos, el PRI tiene mayoría simple en Coahuila y una coalición del PAN y el PRD en Nayarit.

3. Correlación de fuerzas en los gobiernos estatales

Para terminar este texto se presenta una muy esquemática, pero no por ello menos ilustrativa, clasificación de los tipos de gobierno que existen o se han configurado en las 32 entidades federativas en términos de la relación político-partidista entre

el Ejecutivo y el Legislativo considerando los resultados de las elecciones del 1 de julio. La clasificación propuesta distingue cuatro variantes en esa relación:

- Gobierno de mayoría absoluta: el partido o coalición a la que pertenece el Ejecutivo cuenta con una mayoría absoluta de los escaños en el Congreso: seis entidades.
- Gobierno de mayoría simple: el partido o coalición a la que pertenece el Ejecutivo cuenta con la mayoría de los escaños en el Congreso, pero ella es simple: nueve entidades.
- Gobierno con mayoría simple opositora en el Congreso: un partido o coalición que no es la del Ejecutivo es la que tiene la mayoría de escaños en el Congreso, pero esa mayoría es simple: seis entidades.
- Gobierno con mayoría absoluta opositora en el Congreso: un partido o coalición que no es la del Ejecutivo es la que tiene la mayoría absoluta de los escaños en el Congreso: 11 entidades. **Ω**

Cuadro 10. Correlación de fuerzas en los gobiernos estatales, 2018

| | <i>Partido o coalición</i> | | <i>Entidades</i> | | |
|--|--|-----|--|---|------------------|
| Gobiernos de mayoría absoluta (6 entidades) | “Juntos haremos historia” | (4) | Ciudad de México, Tabasco, Veracruz y Morelos | | |
| | PAN | (2) | Baja California y Tamaulipas | | |
| Gobiernos de mayoría simple (9 entidades) | PRI | (2) | Campeche y Coahuila | | |
| | PAN | (2) | Aguascalientes y Querétaro | | |
| | PAN-PRD | (1) | Nayarit | | |
| | “Por México al frente” | (1) | Guanajuato | | |
| | PAN-MC | (1) | Yucatán | | |
| | MC | (1) | Jalisco | | |
| | “Juntos haremos historia” | (1) | Chiapas | | |
| | <i>Partido o coalición en el Ejecutivo</i> | | <i>Partido o coalición con mayoría simple en el Congreso</i> | | <i>Entidades</i> |
| Gobiernos con mayoría simple opositora (6 entidades) | PRI | (2) | “Juntos haremos historia” | San Luis Potosí y Zacatecas | |
| | PAN | (1) | “Juntos haremos historia” | Chihuahua | |
| | PAN-PRD | (1) | “Juntos haremos historia” | Durango | |
| | PRD | (1) | “Juntos haremos historia” | Michoacán | |
| | Independiente | (1) | PAN | Nuevo León | |
| | <i>Partido o coalición en el Ejecutivo</i> | | <i>Partido o coalición con mayoría absoluta en el Congreso</i> | | <i>Entidades</i> |
| Gobiernos con mayoría absoluta opositora (11 entidades) | PRI | (8) | “Juntos haremos historia” | Colima, México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala | |
| | PAN | (1) | “Juntos haremos historia” | Baja California Sur | |
| | PAN-PRD | (1) | PRI-PVEM-Panal | Quintana Roo | |
| | “Por México al frente” | (1) | “Juntos haremos historia” | Puebla | |

Anexo

| <i>Entidad</i> | <i>Año de alternancia del Ejecutivo</i> | <i>Partido o coalición de alternancia</i> | <i>Año de alternancia en la capital</i> | <i>Partido o coalición de alternancia</i> |
|---------------------|---|---|---|---|
| Baja California | 1989 | PAN | 1995 | PAN |
| Guanajuato | 1991 | PAN | 1982 | PDM ¹ |
| Chihuahua | 1992 | PAN | 1983 | PAN |
| Jalisco | 1995 | PAN | 1995 | PAN |
| Nuevo León | 1997 | PAN | 1994 | PAN |
| Querétaro | 1997 | PAN | 1997 | PAN |
| Aguascalientes | 1998 | PAN | 1996 | PAN |
| Tlaxcala | 1998 | PRD-PT | 2013 | PAN |
| Zacatecas | 1998 | PRD-PT | 1998 | PRD |
| Baja California Sur | 1999 | PRD-PT | 1993 | PAN |
| Nayarit | 1999 | PRD-PT-PAN-PVEM | 1999 | PAN-PRD-PT-PRS ² |
| Chiapas | 2000 | PRD-PT-PAN-PVEM | 1976 | PAN |
| Morelos | 2000 | PAN | 1997 | PAN |
| Michoacán | 2001 | PRD | 1989 | PRD |
| Yucatán | 2001 | PAN | 1968 | PAN |
| San Luis Potosí | 2003 | PAN | 1997 | PAN |
| Guerrero | 2005 | PRD | 2018 | PAN-PRD-MC |
| Sonora | 2009 | PAN | 1997 | PAN |
| Oaxaca | 2010 | MC-PAN-PRD-PT | 1995 | PAN |
| Puebla | 2010 | PAN-PRD- Convergencia-Panal | 1996 | PAN |
| Sinaloa | 2010 | PAN-PRD | 1995 | PAN |
| Tabasco | 2012 | PRD | 2012 | PRD-PT-MC |
| Durango | 2016 | PAN-PRD | 1992 | PT |
| Quintana Roo | 2016 | PAN-PRD | 2016 | PAN |
| Tamaulipas | 2016 | PAN | 2007 | PRD |
| Veracruz | 2016 | PAN | 1997 | PRD |
| Campeche | No | — | 2009 | PAN |
| Coahuila | No | — | 1991 | PAN |
| Colima | No | — | 1998 | PRD |
| Estado de México | No | — | 2000 | PAN |
| Hidalgo | No | — | 2000 | PAN |

¹ PDM, Partido Demócrata Mexicano.

² PRS, Partido de la Revolución Socialista.

La política de los muertos

Esteban Illades*

El primero de julio, pasadas las 10 de la noche, Andrés Manuel López Obrador subió a un podio instalado en el Zócalo de la Ciudad de México, la Plaza de la Constitución. En un discurso que abarcó los grandes ejes de su gobierno por venir, tras mostrar los conteos rápidos su incontrovertible victoria, López Obrador dijo lo siguiente:

Cambiará la estrategia fallida de combate a la inseguridad y a la violencia. Más que el uso de la fuerza, atenderemos las causas que originan la inseguridad y la violencia. Estoy convencido de que la forma más eficaz y más humana de enfrentar estos males exige, necesariamente, del combate a la desigualdad y a la pobreza. La paz y la tranquilidad son frutos de la justicia.

Minutos después cerró: “No les fallaré porque mantengo ideales y principios que es lo que estimo más importante en mi vida”, dijo, y concluyó con una arenga: “¡Viva México!”.¹

Menos de 30 días antes de que AMLO diera ese discurso triunfal, Fernando Purón Johnston, alcalde de Piedras Negras en el trienio 2014-2017, y candidato a diputado federal, fue asesinado tras salir de un debate público con sus opositores. El homicidio fue captado en video, y las imágenes muestran a Purón saludando a gente, mientras su asesino espera para dispararle a quemarropa. En redes sociales, la última actualización de Purón era una foto de su hija, una bebé de pocos meses, con una cinta alrededor de la cabeza. El pie de foto decía “María Constanza lista para el debate”.²

Purón era el primer candidato a un cargo federal asesinado durante el proceso electoral de este año, pero no el primer candidato ni el primer político que había corrido con la misma suerte desde septiembre, mes en el que oficialmente inició el camino para llevar a cabo la elección más grande en la historia de México.

Para ser exactos, Purón fue el político 104 en perder la vida en la campaña de 2017-2018. Y no fue el último. Incluso pasada la victoria de López Obrador continuaron los homicidios. El 21 de julio, tres semanas después del mensaje con el que AMLO pretendía dar inicio a una nueva era política y social en el país, Eliseo Delgado, alcalde electo de Buenavista, Michoacán, fue asesinado a tiros. Un día antes, Zenón Cocula, regidor electo de Tlaquepaque, Jalisco, también fue rafagueado.

* Escritor. Su libro más reciente es *Fake news, la nueva realidad*, México, Grijalbo, 2018. Editor de la revista *Nexos*.

¹ “Éste es el discurso completo que dio AMLO en el Zócalo”, *Expansión*, 2 de julio de 2018, disponible en <<https://bit.ly/2MGascD>>, fecha de consulta, 11 de agosto de 2018.

² El tuit se encuentra disponible en <<https://bit.ly/2HyXNFv>>, consultado el 11 de agosto de 2018.

Según datos del Instituto Nacional Electoral (INE), responsable máximo de las elecciones en el país, fueron más de 1 000 los aspirantes a un cargo que renunciaron a ser postulados; el principal motivo aducido fue la violencia política.³ En lugares como Chilapa, en Guerrero, partidos como Morena, que a la postre arrasó el tablero electoral, tuvieron serias dificultades para encontrar a una sola persona que se atreviera a representar al partido en una elección en uno de los municipios más violentos no sólo del estado, sino del país entero. Quien lo hizo, al menos por otros partidos, siguió el camino de Cocula, Delgado y Purón.

¿Por qué tuvimos niveles tan desmedidos de violencia durante esta elección? ¿Son niveles similares a los de años anteriores? ¿Cambiará con la llegada de un gobierno de izquierda al poder? A continuación unas hipótesis al respecto.

Contexto nacional

Para empezar es necesario recordar lo obvio. Desde 2006, cuando Felipe Calderón fue electo presidente del país —con un margen de diferencia sobre Andrés Manuel López Obrador, segundo lugar, de apenas 0.58%—, su primera acción importante fue el despliegue de fuerzas militares en Michoacán, estado del cual es originario. Muchas teorías abundan sobre por qué lo hizo, más si se piensa que en campaña ni la violencia ni el narcotráfico ocuparon un lugar prominente en discursos o propuestas.

Algunos, en particular quienes participaron en su gobierno, dicen que Calderón se encontró con un verdadero desastre en términos de seguridad pública tan sólo entrar a Los Pinos, la residencia presidencial. Bajo el gobierno previo de Vicente Fox, el tema se había descompuesto, en particular en Tamaulipas en 2003, cuando nuevos grupos delincuenciales buscaban tomar el lugar de quienes por años habían controlado el tráfico de drogas hacia Estados Unidos.⁴

A pesar de ello, nunca se sonó la alarma, o eso se argumenta. Por eso Calderón decidió, las primeras semanas de diciembre de 2006, enfundarse en uniforme militar como no habían hecho sus predecesores durante más de medio siglo, y oficialmente declarar un enfrentamiento frontal —él negaría, posteriormente el uso de la palabra “guerra”, aunque existe registro incontrovertible de su utilización— con el crimen organizado.

Otras teorías apuntan a una cuestión política. Bajo éstas, la idea de fondo es que Calderón buscó legitimar una presidencia que de inicio fue cuestionada por la manera en que se dio. López Obrador, el candidato perdedor, fue a los tribunales para pedir su anulación; al mismo tiempo estableció un plantón permanente en Avenida Reforma.

Haiga sido como haiga sido, como dijo Calderón en alguna ocasión, el hecho innegable es que con su mandato empezó una guerra que al día de hoy no termina. En su sexenio fueron, según los cálculos más conservadores, casi 50 000 mexicanos muertos como consecuencia de esta aventura.

³ “Más de 1 000 candidatos renunciaron a sus postulaciones en México por la violencia”, *Infobae*, 11 de mayo de 2018, disponible en <<https://bit.ly/2nwk0Nl>>, fecha de consulta, 11 de agosto de 2018.

⁴ Esta versión se ha repetido incontables veces, tal vez donde mejor se encuentra explicada es en Ioan Grillo, *El narco*, México, Tendencias, 2012.

La guerra, hoy en su decimosegundo año, ha tenido olas. El pico con Calderón fue en 2011, cuando se registró el mayor número de homicidios de su periodo. Con Enrique Peña Nieto el número se mantuvo igual para luego descender y generar la breve promesa de que lo peor había sucedido. Sin embargo, de 2016 en adelante, la violencia recrudeció: de acuerdo con los datos más recientes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México cerró 2017 con una tasa de 25 homicidios por cada 100 000 habitantes, cifra vista por última vez en la década de los años 60 del siglo pasado.⁵

Esto se debe, en gran parte, a que el enfoque se ha mantenido igual durante los dos últimos sexenios. A pesar de las promesas de campaña en 2012 del entonces candidato Peña Nieto —que en sus pocas menciones del tema prometió un descenso dramático en la tasa de homicidios en caso de ser electo presidente—, el enfoque fue el mismo: un Ejército en las calles que hiciera tareas encomendadas a la Policía hasta que esta última pudiese ser profesionalizada y con ello retomara su función principal: la prevención del delito.

Podría argumentarse, incluso, que la estrategia del sexenio en el que regresó el PRI fue menos afortunada que la de su predecesor. Si bien los resultados no eran favorables bajo Calderón, el tema al menos era discutido en público. Con resultados mixtos, pero se realizaron foros nacionales sobre la violencia que consumía al país. Bajo Peña Nieto la violencia pasó a un segundo plano: se dejó de dar parte sobre enfrentamientos entre ejército y supuestos criminales, y como consecuencia disminuyó la información presentada al público, al grado de que los así llamados “objetivos prioritarios” por parte de la nueva administración sólo eran conocidos por unos cuantos funcionarios.

A esto habría que sumar que la gran diferencia entre Peña Nieto y Calderón en términos de enfoque: una subsecretaría presentada con bombo y platillo, cuyo objetivo sería prevenir el crimen a través de programas sociales, que quedó enterrada a mediados de sexenio cuando para efectos prácticos su presupuesto se redujo a ceros para canalizar dinero a otras cuestiones que a alguien le parecieron de mayor prioridad.

Dado el aumento de homicidios a nivel nacional, y aunado a una estrategia repetitiva, fallida y cada vez más desgastada, es fácil entender por qué también aumentaron sustancialmente los homicidios de políticos en el país. No obstante, la violencia nacional dista de ser la única explicación del aumento de las muertes de quienes aspiran a gobernar u ocupan un cargo electo. Para entender eso hay que ir de lo macro a lo micro, cosa que haremos a continuación.

Contexto municipal

En la inmensa ola de violencia y homicidios a lo largo de México muchos se mezclan entre sí al grado de ser indistinguibles. Los muertos se vuelven cifras en los medios de comunicación, y se deshumanizan a grados impensables desde hace

⁵ Carolina Torreblanca, “Autopsia de la violencia en 2017”, *Animal Político*, 8 de agosto de 2018, disponible en <<https://bit.ly/2B0jiwd>>, fecha de consulta: 11 de agosto de 2018.

algunos años. Sirva como ejemplo de esto último una noticia reportada a inicios de año, el hallazgo de 33 cráneos en una fosa clandestina en Nayarit. La noticia, otrora escandalosa en México, pasó inadvertida en la prensa nacional. Si acaso algunos diarios la cubrieron en sus páginas interiores, más como otro evento diario de la guerra que como lo que por sí solo debería encender focos rojos: 33 cráneos humanos.

Las notas de este evento, como ya es costumbre, contenían declaraciones de las autoridades locales, que, en esta ocasión aportaron aún menos de lo que normalmente aportan; de hecho lo que dieron a conocer, involuntariamente, fue el estado de las cosas en 2018: no podían investigar a quién pertenecía cada uno de esos 33 cráneos porque por un lado eran demasiados, y por otro no contaban con la tecnología necesaria para realizar ese tipo de identificación. En ese contexto operan las autoridades y por eso la violencia queda impune. Frente a la barbarie, el Estado se admite indefenso en público. Al grado de que sus propios funcionarios no pueden salvarse cuando alguien decide que ellos deben morir.

Dentro de los múltiples homicidios y los incontables números de cadáveres en las páginas de la prensa hay dos que deberían haber llamado la atención nacional por su significado: los de un par de empleados del catastro municipal de Acapulco a finales de 2012, justo cuando Enrique Peña Nieto asumía la presidencia del país.

¿Por qué la atención nacional? Porque estos homicidios explican cómo ha mutado el crimen organizado durante la guerra. Si bien es cierto que en algunas regiones —como Guerrero— el tráfico de droga sigue siendo su principal fuente de ingreso —en particular a partir de los opiáceos derivados del cultivo de amapola, cuyo consumo va en aumento exponencial en Estados Unidos—, el crimen se ha expandido a otros rubros. En el caso del catastro municipal, el interés primordial del grupo que asesinó a ambos funcionarios era información: ubicación, valor y registro de quién es dueño de qué predio. ¿Con qué fin? Se desconoce al día de hoy. Pero la sofisticación de la criminalidad es evidente.

Este tipo de tácticas difiere mucho de las anteriores, en las que a punta de pistola y con sobornos se llevaba a cabo el trasiego. Ahora no: hoy la complejidad es mayor, pues los grupos de crimen organizado cuentan ya con estrechas relaciones con autoridades, en particular en el nivel municipal.

Estas relaciones se han abierto primero a través de las secretarías de Seguridad Pública locales, las cuales pasaron de estar en la nómina de grupos del narco tráfico a ser directamente controladas por los criminales. No hay ejemplo más claro que el caso de la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos, conocida de manera popular como “Ayotzinapa”. Los estudiantes, desaparecidos la noche del 26 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero, no han sido localizados a la fecha, aunque las autoridades presumen su muerte esa misma noche.

Conforme fue avanzando la investigación del caso —y con independencia de lo que amablemente podríamos llamar “irregularidades”—, algo quedó claro: la estructura entera del gobierno municipal de Iguala respondía al cártel conocido como “Guerreros Unidos”. Desde el presidente municipal y su esposa hasta la

policía y la agencia de protección civil local. Todos recibían órdenes del gobierno paralelo, el de los GU.

Es decir, el crimen organizado se apropió del gobierno e incluso de las funciones del Estado: se hizo con el territorio, remplazó a la autoridad no sólo en la toma de decisiones sino en la propia impartición de justicia —al grado de que el Poder Judicial de la Federación ha considerado desaparecer los juzgados en Iguala— e incluso en el suministro de servicios básicos —un ejemplo: el basurero local de Cocula, donde se supone que ocurrió la quema de cuerpos de los estudiantes, sólo podía ser utilizado por trabajadores de limpia cuando lo autorizaran los Guerreros Unidos—.

Quizás ésta sea la mejor explicación de por qué tenemos tanta violencia en el mundo de la política mexicana, y por qué, salvo en el caso de Fernando Purón, que buscaba ser representante federal, es que los homicidios contra políticos se dan en el nivel municipal y sólo a veces en el estatal. La política se convierte en una negociación con actores externos, que en realidad ocupan el papel que ellos, los políticos, tuvieron durante mucho tiempo. Quien busca gobernar un municipio como Iguala o como Buenavista, es para efectos prácticos una figurilla dentro de una estructura inútil: el presidente municipal queda reducido a alguien que se presenta en actos e inaugura eventos, pero cuya toma de decisión, por llamarla de alguna manera, queda supeditada a lo que diga quien en verdad gobierna. Alguien, que no huelga decirlo, no fue elegido.

El crimen organizado preserva su control y se preserva a sí mismo a través de estos mecanismos. Su raíz es tal que el gobierno, y como decíamos, el Estado que lo soporta, se vuelven secundarios. Por utilizar un último ejemplo de Guerrero, que es, junto con Tamaulipas, lo que más se acerca a un Estado fallido dentro de nuestro país, hay que hablar de Salvador Rangel, el obispo de la diócesis de Chilpancingo-Chilapa. Rangel, un personaje controvertido desde siempre, ha dado mucho de qué hablar en la esfera nacional durante los últimos dos meses por su papel como interlocutor con los cárteles locales. Pocos meses antes de que se llevara a cabo la elección, el obispo hizo declaraciones públicas que también debieron tener mayor importancia de la que se les dio: admitió, en entrevista, que se había acercado a los grupos criminales locales para pedirles que no intervinieran en el proceso electoral.

La Iglesia ignoró por completo a los actores legales y se fue directo con los ilegales, para que garantizaran que no le pasara nada a los primeros, que todavía llegaban al poder —es un decir— a través de la voluntad del pueblo. Para sorpresa de muchos, Rangel incluido, *el narco* aceptó su petición y la jornada del 1 de julio transcurrió, para lo que se esperaba en la zona, con relativa calma. Al narcotráfico lo que le importaba era llevar la fiesta en paz, por decirlo de manera coloquial. Mantener el control sin sobresaltos para evitar que el Estado, por más disminuido que se encuentre, regresara a ocupar su territorio y creara un desequilibrio que propiciara que un grupo rival intentase apropiarse de tan lucrativos negocios.

La violencia hacia los políticos, entonces, parece darse dentro de un espacio en el que tanto candidatos como gobernantes deben seguir una línea impuesta no por partido sino por plomo.

¿Un nuevo comienzo?

A finales del año pasado, cuando todavía era precandidato de Morena, Andrés Manuel López Obrador —en una visita a Quechultenango, Guerrero— dijo que haría todo lo posible por reducir la violencia nacional. “Si es necesario... vamos a convocar a un diálogo para que se otorgue amnistía, siempre y cuando se cuente con el apoyo de las víctimas, los familiares de las víctimas. No descartamos el perdón”, dijo.⁶

La declaración dio pie a un repudio casi generalizado, no sólo de analistas políticos y opositores electorales, sino de familiares de las víctimas de esta guerra contra el narcotráfico. Esto se confirmó ocho meses después, cuando el 7 de agosto dieron inicio los foros que López Obrador propuso durante la campaña. Estas reuniones, encabezadas por su gobierno, y a las que se convocó a todo tipo de representantes de la sociedad civil, tenían como objetivo lo que AMLO propuso ese día en Quechultenango, dialogar.

Sin embargo, al diálogo le faltó un elemento clave: una contraparte. Porque si bien acudieron los familiares, aquellos a quienes ahora se les pide que perdonen a quienes los hirieron, no acudió nadie a disculparse. No digamos miembros del crimen organizado, cuya participación en un modelo de foro como el propuesto por López Obrador es inconcebible bajo las circunstancias actuales —¿Quiénes serían sus representantes? ¿En qué condiciones participarían? ¿Existiría una rendición?—, sino miembros del Estado mexicano, acusados ellos mismos de desaparecer a los ciudadanos del país.

Pareciera, al momento de escribir estas líneas, mientras comienza la transición presidencial que concluirá en diciembre de este año, que el gobierno entrante está aún lejos de comprender la magnitud del esfuerzo requerido para iniciar un movimiento de perdón nacional. Por lo demás, según lo dicho por Alfonso Durazo, propuesto por López Obrador como nuevo secretario de Seguridad Pública, se busca una reducción mayúscula de homicidios en un periodo que se antoja imposible: se habla incluso de disminuirlos a la mitad en escasos tres años. ¿Cómo hacerlo? A través del diálogo y la prevención, dice el gobierno electo.

Pero si algo muestran los homicidios no sólo de los candidatos y de los funcionarios electos, sino de quien desempeña un cargo en un gobierno local, es que el perdón y la prevención no son suficientes. A los políticos los seguirán matando quienes hoy se ostentan como Estado en regiones enteras del país cuyo control ha perdido el verdadero Estado, el construido democráticamente. Mientras su negocio siga siendo lucrativo, y mientras sus tentáculos abarquen territorio y funciones que no le corresponden, cualquier esfuerzo por hacerlos atrás y retomar el control legítimo, así como el monopolio de la fuerza, no será más que un pequeño sueño aplastado sin dificultad por una pesadilla que ya cumplió más de una década y probablemente cumpla otra más. **Ω**

⁶ “¿Amnistía a líderes de cárteles? Lo estoy analizando, para garantizar la paz, dice AMLO”, *Animal Político*, 3 de diciembre de 2017, disponible en <<https://bit.ly/2GUHFlu>>, fecha de consulta: 11 de agosto de 2018.

Una campaña anunciada

Raúl Trejo Delarbre*

Los historiadores dirán que la elección de 2018 estaba resuelta desde mucho antes. Todos los indicios, comenzando por las encuestas desde meses atrás, favorecían el triunfo de Andrés Manuel López Obrador. Sus contendientes se debilitaron a sí mismos. La arremetida del gobierno contra Ricardo Anaya, el desprestigio del PRI, la ausencia de una auténtica deliberación pública y desde luego la decisión que ya había tomado la mayor parte de los electores, propiciaron que durante la campaña electoral se fortaleciera el candidato presidencial de Morena. Propuestas, hubo. Pero sobre todo, en estas campañas presidenciales destacó la centralidad mediática y política de López Obrador.¹

Propuestas por docenas

Hay que ir a las páginas interiores de los diarios para encontrar algo más que el cotidiano canje de imprecaciones que los medios destacaron en la cobertura de las campañas presidenciales.² Estas son algunas de las promesas de campaña que hizo López Obrador.

Para enfrentar la inseguridad el candidato de Morena, PT y Encuentro Social, propuso cambiar la estrategia en relación al crimen organizado (Irapuato, Guanajuato, abril 7); emprender un “proceso de consulta y diálogo para llegar a la paz” (en reunión con obispos católicos tras la cual anunció “voy a invitar al papa Francisco para que nos ayude”, abril 13); diseñar un “plan de pacificación” que será suscrito el 1 de diciembre (Ciudad Victoria, Tamaulipas, junio 22).

En el terreno de la economía, AMLO prometió duplicar el salario mínimo y disminuir impuestos en la frontera (Matamoros, Tamaulipas, abril 6); reducir el IVA al 8% y el ISR al 20% en la zona fronteriza (Mexicali, Baja California, junio 18); precios de garantía y que “se pagarán bien las cosechas” (Jerez, Zacatecas, abril 10); que los precios de los energéticos serán congelados y “ya no va a haber gasolinazos” (Compostela, Nayarit, abril 12); empleo para todos los jóvenes que no lo tengan (abril 20). AMLO dijo que como resultado del combate a la corrupción ahorra-

* Periodista. Doctor en sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

¹ En la campaña por la presidencia participaron Ricardo Anaya Cortés, postulado por la coalición “Por México al frente”, integrada por PAN, PRD y MC; José Antonio Meade, de la coalición “Todos por México” compuesta por PRI, Nueva Alianza y PVEM; Andrés Manuel López Obrador, de la coalición “Juntos haremos historia” formada por PRD, PT y Encuentro Social; Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, candidato independiente, y Margarita Zavala Gómez del Campo, candidata independiente que se retiró el 16 de mayo.

² Para este recuento me apoyé en los registros entre abril y junio de 2018, que fueron los meses formales de tales campañas, en la cronología que elaboré junto con mi colega Álvaro Arreola Ayala para el sitio “La democracia mexicana en la sucesión presidencial del año 2018”, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM: <<https://elecciones.sociales.unam.mx/>>.

ría 500 000 millones de pesos. En el primer debate, el 22 de abril en Ciudad de México, José Antonio Meade, el candidato de PRI, PVEM y Nueva Alianza, puso en cuestión esa cifra que, dijo, equivale a todo el gasto del gobierno federal con excepción de la SEP y el Ejército, “las cuentas no salen”.

En el segundo debate, el 20 de mayo en Tijuana, AMLO propuso una Alianza para el Progreso con Estados Unidos, Canadá y Centroamérica. En el tercero y último, el 12 de junio, dijo que cancelaría la reforma educativa, reduciría salarios de altos funcionarios, sembraría árboles frutales y maderables, rehabilitaría seis refinerías y construiría otra más y destinaría el 1% del PIB a ciencia y tecnología. Luego aseguró que no aprobaría proyectos que contaminen, “que no se destruya el paraíso, que no se contaminen las aguas, las tierras” (La Paz, Baja California, junio 19) y que habría un tren bala que conduzca a las zonas arqueológicas de la península de Yucatán (Cancún, Quintana Roo, junio 26).

La propuesta para sacar de Ciudad de México una treintena de secretarías y organismos públicos fue anunciada en diversos sitios. En Tijuana (abril 14) dijo que el Instituto Nacional de Migración sería trasladado a esa ciudad. Las oficinas centrales de Pemex estarían en Campeche, las de Energía en Tabasco y la Comisión Federal de Electricidad en Chiapas, manifestó el 13 de junio. En el Encuentro Nacional con Maestros Democráticos (San Pablo Guelatao, Oaxaca, mayo 12) reiteró que cancelaría la reforma educativa y que habría una beca de 2400 pesos mensuales para los estudiantes de nivel medio superior.

Sobre las reglas y las instituciones políticas López Obrador dijo poco, pero consideró que debe haber menos diputados: “a lo mejor que ya no haya plurinominales, en vez de 500 ya nada más 300 y lo mismo con el Senado” (Ixtapaluca, México, abril 23).

Por su parte, Ricardo Anaya ofreció, entre otras medidas, que de ganar la Presidencia el gobierno ya no pagaría seguros médicos privados a los funcionarios públicos (Guadalajara, abril 4); monitorear en una plataforma digital todo uso de dinero público y dejar de emplear dinero en efectivo en los gastos del gobierno, entre otras acciones contra la corrupción (Ciudad de México, 16 abril). En reunión de la American Chamber presentó siete puntos para recuperar el empleo e incrementar la competitividad: “Primero, bajar gasto corriente para aumentar inversión en infraestructura pública. Segundo, responsabilidad fiscal, cuidar el déficit. Tercero, seguridad. Cuarto, Estado de derecho, plena certeza del cumplimiento de contratos. Quinto, marcos fiscales que no sólo sean recaudatorios, sino que incentiven la inversión productiva. Sexto, atender desigualdad, con niveles tan altos la economía no puede crecer. Séptimo, enfocar los esfuerzos en la educación, pasar de la manufactura a la mentefactura, una economía del conocimiento” (9 de abril).

Anaya anunció que el salario mínimo aumentaría a cien pesos y que en 2022 llegaría a 200 (abril 12). En un encuentro con consejeros de Citibanamex, prometió “una economía que crezca para todos, que genere más empleos y para eso la inversión productiva es fundamental” (abril 27). También ofreció disminuir el precio de las gasolineras (Durango, 6 de mayo); exentar de ISR a 15 millones de mexicanos que ganan menos de 10 000 pesos, 135 acciones para construir infraestructura

incluyendo puertos, carreteras y aeropuertos (en el segundo debate, mayo 20). Más adelante, manifestó que su compromiso prioritario sería crear un Ingreso Básico Universal para que “toda la gente que lo necesite” reciba 1 500 pesos mensuales (Acapulco, Guerrero, junio 20). Duplicar el mínimo, no aumentar impuestos, ajustar el gasto público, reducir el precio de las gasolinas, defender y revisar la reforma educativa, entregar computadoras a niños y jóvenes, propiciar el aprendizaje de inglés y promover energía solar en reemplazo de la eléctrica, fueron propuestas de Anaya en el tercer debate (junio 12).

En contra de la inseguridad, el candidato del Frente prometió “policías bien pagadas y del lado de la gente” (Ecatepec, abril 14); cambiar la estrategia de seguridad, “prevenir con deporte, cultura, trabajo y educación” pero además desmantelar grupos criminales, duplicar a la Policía Federal, certificar policías y mantener el apoyo de las Fuerzas Armadas” (en el primer debate, abril 22); crear una Secretaría de Seguridad Ciudadana que no dependa de la Secretaría de Gobernación (mayo 26).

Las promesas de José Antonio Meade, el candidato del PRI, fueron numerosas y versátiles. Entre otras: “becas de superación” para mujeres de todas las edades (Durango, abril 4); una “red de guarderías de tiempo completo” (Querétaro, abril 6); médicos y enfermeras a domicilio de los pacientes cuando sea necesario (Tecámac, México, abril 7); seguro contra contingencias climáticas (Cardel, Veracruz, abril 8); ante la inseguridad pública, un “C5: control, comando, comunicación, cómputo y calidad” (Acapulco, abril 11); crear en Jalisco una Universidad Tecnológica (Lagos de Moreno, abril 15); un Instituto Nacional para el Desarrollo Profesional Docente y una Red Nacional de Guarderías de Tiempo Completo, así como un sistema de becas para jóvenes que no estudian ni trabajan (Guadalajara, abril 16); seguridad contra el robo de mercancías, trámites más sencillos para crear empresas y digitalización del SAT (Monterrey, abril 18); “un tren moderno de Chiapas al Mayab” (Tuxtla Gutiérrez, abril 29); 1 200 pesos mensuales a las madres que son jefas de familia (Culiacán, mayo 10); seguro social para las empleadas domésticas (Naucalpan, mayo 13); duplicar la pensión para adultos mayores (mayo 16); créditos y protección del IMSS a mexicanos que regresan de Estados Unidos (Tijuana, mayo 20); salud pública para todos, modernizar el transporte público, multiplicar por cuatro las escuelas de tiempo completo y becas para mujeres que quieran terminar la secundaria (Mérida, junio 12); guarderías y estancias de tiempo completo, hospitales mejor equipados, medicinas suficientes, becas a jóvenes en preparatoria y sitio asegurado en la universidad (Comacalco, Tabasco, junio 16), créditos a la palabra y más familias beneficiadas con el programa Prospera (Guadalajara, junio 19); un Instituto para la formación académica de los maestros (Pachuca, junio 21).

La campaña del candidato sin partido, Jaime Rodríguez Calderón, fue más limitada en recorridos por el país y en ideas, aunque algunas propuestas resultaron especialmente notorias. Disminuir el ISR hasta el 25%, el IVA al 10% y el impuesto a las gasolinas. (Toluca, abril 16); que haya segunda vuelta electoral (en el segundo debate, abril 22); aumentar a 350 pesos el ingreso diario, incrementar el porcentaje de reparto de utilidades, reducir la jornada laboral de las mujeres, res-

paldar a jóvenes para que estudien en universidades privadas y hacer un inventario nacional de consumidores de drogas (en el tercer debate, el 12 de junio). A “El Bronco” se le conoció especialmente por su rústica concepción de la justicia. Para enfrentar la corrupción, dijo, “al que robe hay que mocharle la mano” (primer debate, 22 de abril); “los azotes son necesarios para los delincuentes” (15 de mayo, ante los consejeros de Bancomer).

En estas campañas se dijeron muchas propuestas pero, aunque las hubiera de manera formal, las perspectivas programáticas de cada candidato estuvieron ausentes. Lo más visible, en parte porque allí pusieron el énfasis los candidatos y también porque era lo que destacaban los medios de comunicación, fueron los enfrentamientos y descalificaciones.

López Obrador controla la agenda

AMLO estableció en todo momento los temas que serían motivo de discusión en las campañas. Aunque fuese para descalificarlas, sus propuestas fueron el centro de las declaraciones de los otros candidatos. En primer debate, el 22 de abril, reiteró que a los dos años de haber tomado posesión pondría a votación su permanencia en la presidencia de la República. Anaya estuvo de acuerdo con esa medida pero “no a mano alzada” sino con una reforma legal que la regulase. Meade se opuso, “si ya de por sí la elección nos tiene a todo mundo cansado de escuchar a los políticos” no es conveniente “volvemos a escuchar cada dos años”. Dos meses más tarde, AMLO cambió el plazo para esa consulta y anticipó el resultado al decir que a los tres años de su gobierno haría un referéndum para seguir o no en la presidencia “y voy a ganar la consulta para quedarme otros tres años” (Oaxaca, junio 16).

El rechazo al nuevo aeropuerto de Ciudad de México puso en aprietos a López Obrador. Inicialmente se limitó a decir que los inversionistas de esa obra no perderán su dinero, “van a tener garantizados sus bonos, no van a padecer” (abril 9). Sus contrincantes destacaron algunas consecuencias de la cancelación de ese proyecto, “dejaría sin empleo a miles de familias” dijo Meade (abril 12). El 6 de abril, el empresario Carlos Slim ofreció una extensa conferencia de prensa para defender el nuevo aeropuerto y cuestionar la propuesta de AMLO para que la terminal aérea fuese construida en donde se encuentra la base militar de Santa Lucía. La cancelación del aeropuerto, dijo Slim, “me preocuparía y me daría miedo por todo lo demás que siga”. López Obrador contestó que, al empresario que encabeza el Grupo Carso, “lo están utilizando para tratar de contrarrestar el avance de nuestro movimiento... seguramente Peña Nieto, o Salinas”. Y desafió: “Si Slim quiere construir el aeropuerto con su dinero, le damos la concesión”. El Consejo Coordinador Empresarial ofreció organizar mesas de discusión sobre el nuevo aeropuerto pero el 18 de abril las canceló porque según Juan Pablo Castañón, presidente de ese organismo, “el señor candidato de Morena no escucha”. AMLO consideró entonces que la cancelación de esos foros “se debe a fuertes presiones de los machuchones [*sic*], de la mafia del poder, igual del gobierno, de los de mero arriba”.

En cada uno de los temas que la resultaban incómodos, López Obrador respondía recordando que él tiene la razón, o agraviando a quienes no coincidían

con él. El propósito para deshacerse del avión presidencial fue recordado por Adriana Pérez Cañedo en la asamblea de la American Chamber Mexico, el 9 de abril “Imagínate —le dijo esa conductora— que vayas a Nueva York, a la ONU, y no llegas porque el avión se retrasó tres horas o cuatro?”. AMLO respondió: “Pues no llegué, y ya”.

Pocos días más tarde se difundió el alquiler, por 66 000 pesos, de una avioneta privada para trasladarlo de Mexicali a Nogales y luego a Guaymas. “¿No que no viajaba en aviones privados? ¡Son puras mentiras, es una farsa” exclamó Ricardo Anaya. AMLO contestó: “Hicieron un escándalo porque utilicé una avioneta de cinco plazas; el avión presidencial de Peña es de 280 pasajeros” (abril 17). Una semana más tarde en un mitin en Nicolás Romero, Estado de México (abril 24) López Obrador puso a votación la venta del avión presidencial. Fue aprobada por unanimidad.

Acción estatal contra Anaya, quejas de AMLO

José Antonio Meade se empeñó en presentarse como un candidato distinto. Desde el comienzo de la campaña ofreció “encabezar un gobierno de gente decente” y pidió “voten por mí, no por lo que pueden perder con otras opciones: su empleo, sus ahorros, sus propiedades, su tranquilidad, y un mejor porvenir para sus hijos” (abril 1). En vez de la declaración “tres de tres” (patrimonial, fiscal y de intereses) presentó “siete de siete” (las tres anteriores y además consultas en los registros públicos de la propiedad, opinión de un contador certificado, informe del SAT y fe pública de un notario de la autenticidad de esos documentos). Sin embargo esa, igual que otras acciones del candidato del PRI durante la campaña, no tuvo especial relevancia.

A Ricardo Anaya, el PRI y el gobierno lo acusaron de lavado de dinero por la compra, y luego la venta, de una nave industrial en Querétaro. Nunca, al menos durante la campaña, se presentaron pruebas de que él hubiera estado involucrado en tal delito. Sin embargo al ser mencionada una y otra vez, tanto por Meade como por López Obrador, esa acusación sembró dudas acerca de la integridad del candidato del Frente. A fines de febrero Anaya y los dirigentes de esa coalición acudieron a la Procuraduría General de la República para exigir que se dieran a conocer las investigaciones sobre su presunta culpabilidad. Poco después la PGR difundió un video para subrayar que Anaya no había querido declarar ministerialmente, lo cual no era cierto (su declaración, sin tener obligación para llevarla, la presentó por escrito). Anaya puso en línea las escrituras de compra y venta del terreno en Querétaro (abril 7) pero las murmuraciones no terminaron, como recordaremos más adelante. El 12 de abril la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral determinó que, al difundir el video de la visita a sus instalaciones, la PGR incurrió en uso indebido de recursos públicos para afectar la equidad de la competencia electoral.

AMLO, por su parte, varias veces denunció maquinaciones para debilitar su campaña. Cuando el Tribunal Electoral registra la candidatura independiente del gobernador de Nuevo León con licencia Jaime Rodríguez Calderón, a pesar de

que no reunió todas las adhesiones necesarias, López Obrador aseguró que esa decisión “fue una orden de Peña... ellos calculaban que si él va a la boleta nos quita votos a nosotros, pues no... les va a quitar votos al PAN y al PRI” (Tequila, Jalisco, abril 11).

Al día siguiente, el candidato de Morena denuncia que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), prepara una campaña en su contra. “Mañana van a intensificar la guerra sucia” (en Twitter, abril 15) y añadió: “Tengo información de que los de la mafia del poder mandan robar carteras en nuestros eventos para despojar a la gente de la credencial de elector” (Tijuana, abril 15).

El 14 de abril un mitin del candidato presidencial del PRI en Puerto Escondido, Oaxaca, es saboteado por miembros de la Sección 22 del SNTE. Meade acusa al candidato de Morena: “esta intolerancia está siendo alimentada y animada por Andrés Manuel López Obrador, él es quien convoca a esta violencia”. AMLO le contesta en Tijuana: “Hoy sucedieron hechos lamentables en Puerto Escondido y Meade me quiere echar la culpa. ¿Saben qué le mando decir al candidato del PRI? Ternurita, ternurita, apúrate porque te va a ganar Margarita”. Al día siguiente Meade, en Lagos de Moreno, Jalisco, replica: “Desde aquí queremos externarle a Andrés Manuel un buen deseo. Que no pierda su buen sentido de humor porque, Andrés Manuel, vas a volver a perder”.

El primero de los tres debates entre los candidatos presidenciales tuvo lugar el 22 de abril en el Palacio de Minería, en Ciudad de México. Allí, López Obrador fue cuestionado por sus cuatro contendientes. La propuesta de ese candidato para amnistiar a delincuentes fue criticada por Jaime Rodríguez que lo emplazó: “Andrés, ya di si sí o si no propones liberar a los delincuentes”. José Antonio Meade reprochó: “haces equipo con los malos, los que lastiman a la sociedad”. Ricardo Anaya dijo que “plantear el perdón es una locura que generaría enorme violencia en el país” y aseguró que en Colombia la amnistía a narcotraficantes fue un fracaso. López Obrador se defendió diciendo “hay que hacer todo para poder traer la paz y no descartar ninguna opción”.

En ese encuentro Meade y Anaya le reprocharon a López Obrador que fuese propietario de tres departamentos que no mencionó en su declaración patrimonial. Él exclamó “si existen se los regalo al señor Meade”. Al día siguiente el candidato del PRI presentó documentos del Registro Público de la Propiedad de dos departamentos a nombre de López Obrador. Él explicó que se trataba de inmuebles en proceso de regularización testamentaria. Meade dijo, durante varios días, que esos departamentos AMLO debía donarlos a damnificados. También Anaya fue impugnado en ese debate, cuando Meade recordó el asunto de la nave industrial en Querétaro. El candidato del Frente dijo que el Tribunal Electoral determinó que el gobierno federal cometió un abuso cuando la PGR se refirió públicamente a ese tema.

Después del debate de abril Anaya insistió en que debería haber más encuentros televisados entre él y el candidato de Morena, que ocupaban los dos primeros sitios en todas las encuestas serias. AMLO se negó, “en una de esas hasta me roba la cartera” y dijo que el candidato del Frente es “mentirosillo, un mafioso vulgar”

(Nicolás Romero, Estado de México, abril 24). Que López Obrador “se tome un té de tila, anda muy agresivo” replicó Anaya (Puebla, abril 25).

López Obrador alertó a sus partidarios: “Van a intensificar la guerra sucia para asustar con mensajes de radio y televisión diciendo que somos violentos” (abril 25) y aseguró que esa campaña la pagaban el ex presidente Carlos Salinas y empresarios como Claudio X. González. Dijo que había un documental acerca del populismo en América Latina en donde se le descalificaba, pero que ninguna televisora lo había querido transmitir. No hay tal campaña le respondió Meade, “guerra sucia es cuando son anónimos y datos falsos” (abril 25). López Obrador ofreció difundir la serie sobre populismo en su cuenta de Facebook si los productores decían quién la financió (abril 29).

A fines de abril se difundió un video, anterior a 2018, en donde el escritor Paco Ignacio Taibo, que participaba en la campaña de Morena, aseguró que si estando ya en la presidencia los empresarios lo presionaban, López Obrador debería expropiar sus negocios. Anaya comentó “los asesores cercanos a Andrés Manuel López Obrador ya empezaron a amenazar con que va a haber expropiaciones”. AMLO tuvo que aclarar “no vamos a confiscar bienes, vamos a actuar siempre de conformidad con la ley” (28 de abril).

No había un solo cuestionamiento capaz de erosionar la confianza que López Obrador suscitaba entre la mayoría de los electores. La encuesta de Parametría levantada la última semana de abril le asignaba 39% de intención de voto, 25% para Anaya, 14% a Meade y 6% a Zavala. Animado por datos como esos, AMLO se ufano después de reunirse con 800 consejeros del Grupo Citibanamex en Ciudad de México: “este arroz ya se coció”. (abril 27). Meade respondió “quien piensa que el arroz ya se coció debe tener cuidado porque a veces se le quema”.

Desde aquellos días, López Obrador se da por ganador e insiste en que todos los votos de sus adherentes deben ser para Morena: “Nada de voto cruzado... Es transformación sí o no. Acabar con la corrupción sí o no. Apóyennos parejo” (Córdoba, Veracruz, abril 30).

El 2 de mayo el presidente nacional del PRI, Enrique Ochoa Reza, renunció a esa responsabilidad y en su lugar fue designado René Juárez Cisneros, ex gobernador de Guerrero. Cuatro días después Meade, que hasta entonces se había presentado como ajeno a la militancia partidaria, apareció en los mitines vistiendo chamarra roja, el color de campaña del PRI. “Voy derecho y no me quito, hasta la victoria el primero de julio; están avisados”, repetía (julio 7).

Versiones falsas, agravios reales

El 28 de abril se difundió un audio del encuentro que Anaya tuvo con consejeros de Citibanamex. Cuando el periodista Leonardo Curzio le preguntó si se reuniría con el presidente Peña Nieto para ponerse de acuerdo en un proyecto conjunto de reformas dijo: “Hay que ser muy prudentes porque quiero ganar esta elección, hay que hacer que las cosas sucedan de manera inteligente, lo que te puedo decir es que la ruta es la de sumar esfuerzos”. Aunque en esa declaración Anaya no dijo que buscaría un acuerdo con el gobierno, en la prensa se aseguró lo contrario. Tuvo

que insistir: “No a los acuerdos cupulares y no al pacto de impunidad. Que quede claro: Para este Frente, la única alianza posible es con los ciudadanos” (abril 30).

López Obrador alimentó la versión de que Anaya y el gobierno podrían aliarse en su contra. Aseguró que los empresarios Alberto Baillleres, Germán Larrea, Claudio X. González, Alejandro Ramírez y Eduardo Tricio, le pidieron a Ricardo Anaya que retirase la amenaza de que, en caso de ganar la elección, enviaría a la cárcel al presidente Peña Nieto (mayo 1). Ese mismo día se propaló la versión de que un grupo de empresarios visitó al presidente Enrique Peña Nieto para proponerle la declinación de José Antonio Meade en beneficio de Anaya. El 2 de mayo el presidente de la República dice que era una noticia falsa. Por su parte, Anaya aseguró que no se aliaría con el PRI porque es un partido “en caída libre”.

Ante las frecuentes recriminaciones a empresarios destacados, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios le contestó a López Obrador en un desplegado: “Condenamos que un candidato a la Presidencia de la República recurra a ataques personales y a descalificaciones infundadas. Es preocupante que alguien que aspira a ser presidente de México denoste a quienes no comparten sus ideas” (mayo 3). La respuesta de López Obrador fue aún más áspera, dijo que ese Consejo representa a una “minoría rapaz” que se considera dueña de México y que quiere mantener como rehén al gobierno para no “dejar de robar ni perder el privilegio de mandar”. Añadió: “Son tan ingratos que, cuando les convenía, apoyaron a Peña y ahora son los que más lo han ninguneado. Son tan siniestros que lo convirtieron en el payaso de las cachetadas”. Al día siguiente AMLO matizó esas apreciaciones y dijo “nosotros respetamos mucho a los empresarios [pero] hay un grupo que no quiere el cambio, entonces están muy nerviosos”.

El 5 de mayo insistió en San Luis Potosí: “Tengo pruebas de la guerra sucia que tienen contra mí los empresarios del país, por lo que les hago un llamado para que den la cara. Están dando dinero para esa guerra sucia... los de la mafia del poder se reúnen para que haya un solo candidato en contra nuestra”. Atenuó de nuevo su discurso el 6 de mayo en Nuevo León: “no vamos a pelearnos, lo resumo diciendo zafó, no va a haber pleito con los empresarios, con los empresarios de México hay muy buena relación, vamos a tener siempre, con todos amor y paz”. El 5 de junio se reunió con el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Algunos integrantes de ese organismo le reprocharon que los calificara como parte de “la mafia en el poder”. López Obrador les respondió “yo tampoco quiero que me pongan como Chávez o como Maduro”.

El 16 de mayo el ex presidente Vicente Fox expresó su apoyo a Meade. AMLO reaccionó de inmediato: “Qué vergüenza. Fox terminó de matraquero del PRI”.

El 18 de mayo López Obrador desmintió versiones acerca de afecciones en su salud. “Estoy muy bien gracias a la ciencia, a la vitamina pueblo y al Creador. Estoy rebién, incluso me puedo parar en un solo pie” dijo en Oaxaca.

“Está el pleito a todo lo que da”

El 20 de mayo, en el segundo debate, López Obrador dice que Anaya es “un demagoguero, un canallita”. Añade: “es un corrupto, engañabobos”. El candidato del Frente

contesta que AMLO, aunque se dice nacionalista, tiene un hijo que estudió en Estados Unidos. Por toda respuesta López Obrador replica, a propósito de Anaya: “Es Riqui Riquín canallín”. Cuando Anaya se le acerca, López Obrador cruza los brazos y exclama “voy a cuidar mi cartera”.

También Meade descalifica al candidato del Frente: “se necesita ser muy cínicco para ser presidente de la Cámara de Diputados, encargado de las reuniones interparlamentarias sin lograr un solo resultado para los migrantes para venir pontificando ahora. Se necesita ser muy cínicco para sólo conocer de Atlanta, donde vivía su familia, sin visitar a los consulados mexicanos ni a los migrantes”.

En ese segundo debate Meade dice que Nestora Salgado, dirigente de auto-defensas en Guerrero y candidata de Morena al Senado, es una secuestradora. Cuatro días más tarde ella lo acusa por difamación pero el juzgado rechaza el caso.

En el último trecho de la campaña, el discurso del candidato de Morena acerca del gobierno del presidente Peña Nieto pasa de la descalificación a la aquiescencia. El 1 de junio ofrece “respaldar al presidente hasta que termine su mandato, no apostar a la dualidad de poderes, es decir, que no haya un poder paralelo”. Al mismo tiempo, Anaya intensifica sus cuestionamientos a Peña Nieto. Ese día en Ciudad del Carmen, Campeche, dice que el presidente es responsable de la quiebra de Pemex porque impulsó la duplicación de la deuda de esa empresa. El 5 de junio, en la Universidad Iberoamericana, le preguntan a Anaya si con tal de recibir el respaldo del PRI perdonaría actos de corrupción de gobernantes de ese partido. Él rechaza esa posibilidad: “no quiero representar la continuidad de este gobierno”. A otra pregunta, que recordó los calificativos que empleó Andrés Manuel López Obrador en el debate dos semanas antes, el candidato del Frente sostuvo: “Un debate no es un concurso para bufón del pueblo, ni quien pone los mejores apodos”.

El 7 de junio en Huixquilucan, México, Anaya reitera que el gobierno y AMLO tienen un “acuerdo de impunidad”. Esa tarde se difunde un video en donde un presunto hermano de Juan Barreiro, el empresario que le compró al Anaya la nave industrial en Querétaro, dice que además le hicieron aportaciones financieras a su campaña. El video circula en redes sociodigitales y, esa misma noche, recibe amplios espacios en los noticieros de la televisión privada. Anaya responde, acerca de ese testimonio aparentemente grabado a escondidas: “Peña Nieto le ayuda a López Obrador atacándome a mí, que soy el único que le puedo ganar y, a cambio, López Obrador ya se comprometió a perdonarle todo”. Al día siguiente, Anaya insiste: “Le exijo al presidente Peña Nieto que se mantenga ajeno al proceso electoral. No nos van a detener, no nos van a doblar. Meade y López Obrador están dispuestos a ser la tapadera de corrupción de Enrique Peña Nieto”.

“Yo no hago pactos en lo oscurito” replica López Obrador (Uruapan, Michoacán, junio 8). Considera que, a diferencia de las campañas de 2006 y 2012, ahora la prensa se desempeña “con objetividad, oportunidad y no ha actuado de manera tendenciosa... ahora los ciudadanos quieren mejor información y se debe también a las benditas redes sociales y ahora esto ayuda a que haya más equilibrio”. Meade da por buena la denuncia del video y dice de Anaya, parodiando una frase de ese

candidato: “es inaceptable e insultante pretender escudarse atrás de una candidatura para evitar rendir cuentas”. Luego, López Obrador busca marginarse de ese diferendo. En Pichucalco, Chiapas, el 9 de junio, se dice sorprendido: “Quién sabe qué le hizo Anaya a Peña porque de repente hay ruptura, está el pleito a todo lo que da. Nosotros amor y paz”.

El 10 de junio, en un spot, Anaya propone crear una fiscalía autónoma para investigar al presidente Peña Nieto “y su papel en la Casa Blanca y en los demás escándalos del sexenio. Y si resulta responsable, pues como cualquier otro terminará en la cárcel”. Anaya “es un vulgar ladrón que desde el poder se robó el dinero” dice Meade el mismo día. El así impugnado responde en Valladolid, Yucatán: “Meade me descalifica porque está desesperado. Pero con su cara de mosquita muerta es cínico y corrupto”. El 11 de junio el presidente del Senado, Ernesto Cordero, presenta en la PGR una denuncia contra Anaya por lavado de dinero. Cordero es miembro de Acción Nacional pero respalda a Meade. “Espero que se tranquilicen, amor y paz, va a ser el pueblo de México el que va a decidir” replica López Obrador en Las Margaritas, Chiapas.

Tercer debate (12 de junio)

La confrontación arrecia, aunque sus protagonistas no dirían nada nuevo, en el tercer y último debate el 12 de junio en Mérida, Yucatán. “El único indiciado aquí eres tú” le reprochó Meade a Anaya. El candidato del Frente amenazó al del PRI: “no van a quedar sin castigo casos como Ayotzinapa, la Casa Blanca, Odebrecht, la Estafa Maestra. Tú y tu jefe, Enrique Peña Nieto, van a enfrentar la justicia cuando yo sea presidente”.

Anaya dijo a López Obrador, al recordar que cuando gobernó la Ciudad de México otorgó contratos por 170 millones de pesos al constructor José María Río-bóo: “Te has convertido, Andrés Manuel, en lo que tanto criticabas”. José Antonio Meade sostuvo que la familia de Javier Jiménez Espriú, colaborador de AMLO, estaba relacionada con la red de corrupción de la petrolera brasileña Odebrecht, a su vez, López Obrador les dijo a los candidatos del Frente y del PRI: “Yo qué culpa tengo de que ustedes estén empatados. Están hasta abajo y piensan que aquí van a remontar los 30 puntos que les llevo... serénense”. A Anaya, le replicó: “No es mi fuerte la venganza. Justicia y no venganza. Y ni a ti te voy a meter a la cárcel”.

El 13 de junio en Ticul, Yucatán, AMLO acusa a Anaya: “miente como respira pero afortunadamente la gente ya se dio cuenta”. El 14 de junio en Irapuato, Guanajuato, Anaya se queja: “Todo el día me atacan, me echan a la PGR. Pero quiero decirles a mis malquerientes que no les tengo miedo”. Al día siguiente, en Guadalajara, el candidato del Frente denunció al aspirante de Morena a la gubernatura de Jalisco, Carlos Lomelí, como “el principal traficante de medicamentos” en esa entidad y retó a López Obrador a que, si estaba comprometido en el combate a ese delito, destituyera a ese candidato.

El 18 de junio en Chalco, Estado de México, Anaya se burla de José Antonio Meade diciendo que “resultó un candidato de acero, de a cero votos, nada más no

levanta”. Ese día los partidos que integran “Por México al frente” denuncian ante la PGR a José Antonio Meade, al ex presidente Felipe Calderón y a otros funcionarios como parte de “un esquema criminal” a favor de la empresa Breskam-Idesa, filial del consorcio Odebrecht. Los denunciantes aseguran que un decreto presidencial de 2012, firmado también por Meade cuando era Secretario de Energía, produjo un daño de 1935 millones de pesos tan sólo en 2016 porque Pemex se comprometió a entregar gas etano a una planta de polietileno de Breskam-Idesa y, como no cumplió, ha tenido que pagar altas penalizaciones. Meade comenta que esa denuncia “es una vacilada de una gente desesperada”. López Obrador dice que la acusación es “ridícula”.

El 24 de junio, en el cierre de su campaña en el Monumento a la Independencia en Ciudad de México, Anaya proclama: “Cuando yo sea presidente de México habrá una fiscalía que investigará al jefe del Ejecutivo y su participación en los escándalos de corrupción del sexenio. No quedará impune lo sucedido en Ayotzinapa, con la Casa Blanca, con la llamada estafa maestra y Odebrecht. Va a haber justicia.” Tres días más tarde, en el último acto de su campaña en León, Guanajuato, Anaya insiste: “En este proyecto cabemos todas y todos los que queremos lo mejor para México. No nos pudieron doblar y no nos podrán doblar nunca”.

López Obrador cerró su campaña, el 27 de junio, en el estadio Azteca. Allí, después de un festival musical, ofreció “quiero ser un buen presidente, no les voy a fallar” y dijo que, en caso de ganar, “no habrá represalias, estamos empeñados en construir una democracia, no una dictadura... la oposición siempre tendrá respeto”.

La campaña de Meade terminó en Saltillo, Coahuila, la noche del 27 de junio, con una advertencia sobre López Obrador: “La historia va a juzgar a quienes, conociendo el riesgo de la alternancia autoritaria y antidemocrática de Andrés Manuel, lo han habilitado. Un Andrés Manuel que amenaza a todos: amenaza a la Suprema Corte de Justicia, amenaza a las Fuerzas Armadas, amenaza a las familias con sacar a los criminales a la calle, amenaza nuestros empleos atacando la inversión que los genera, amenaza a nuestros hijos amagando con destruir su educación y su futuro, y amenaza con sacar tigres y diablos, y le decimos, le vamos a ganar”.

El 1 de julio, Andrés Manuel López Obrador ganó la elección presidencial con 51.2% de los votos; fue respaldado por algo más de 30 millones de ciudadanos. Ricardo Anaya obtuvo el 22.27% (12.6 millones de votos), José Antonio Meade 16.4% (9.3 millones de votos) y Jaime Rodríguez Calderón 5.2% (2.9 millones de votos).**Ω**

Fallos y fallas del Tribunal Electoral

Javier Martín Reyes*
y Juan Jesús Garza Onofre

Introducción

Partamos de la siguiente premisa: ni todo triunfo es absoluto, ni las derrotas son definitivas. Los éxitos suelen tener matices y los infortunios pueden llegar a explicarse de forma sensata. Y, cuando los sistemas complejos funcionan razonablemente bien, una de sus bondades es que los fracasos de las partes terminan por subsumirse en la victoria del conjunto.

Bajo ese entendido, no cabe duda que resultó bien librado el reto que supuso organizar una elección en la que se eligieron más de 3 416 cargos a nivel local y federal.¹ Si bien es cierto que el marco constitucional y legal que fue aplicado por las autoridades electorales —de manera destacada, por el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)— tuvo su primer examen en las elecciones intermedias pasadas (2014-2015), lo cierto es que el proceso electoral de 2017-2018 fue su graduación.

Al momento de escribir estas líneas² aún no han concluido todos los procesos electorales, pero desde ya es justo decir que el desempeño de las autoridades electorales puede calificarse —en su conjunto— como exitoso. Honor a quien honor merece. No obstante, creemos que vale pena enfatizar un elemento que, desde nuestro punto de vista, complicó el desarrollo de los procesos electorales: los múltiples fallos y fallas del TEPJF.

Tras el verbo *fallar* subyace un irrenunciable componente temporal. Un elemento ambivalente que, al mismo tiempo, posibilita y claudica diferentes alternativas. De ahí, una vez que se ha fallado, cuando ya no se puede continuar, es posible volver a las causas para intentarlo nuevamente o explorar otras vías. Sin embargo, dicha acción de ninguna manera predetermina el resultado. Por el contrario, la esencia de este vocablo destella una incesante retroalimentación que difícilmente puede ser comprendida como un final definitivo. Si bien la definición de

* Javier Martín Reyes es profesor asociado en la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Juan Jesús Garza Onofre es profesor de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey e investigador del Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho (CEEAD). Agradecemos a Elizabeth V. Leyva por su extraordinaria labor como asistente e investigación. Por supuesto, cualquier error u omisión es de nuestra exclusiva responsabilidad.

¹ Instituto Nacional Electoral, “Éstos son los cargos que se van a elegir el 1 de julio de 2018”, *Central electoral*, Instituto Nacional Electoral, 1 de agosto de 2017, <<https://centralelectoral.ine.mx/2017/08/01/cargos-eleccion-en-el-2018/>>.

² Mediados de agosto de 2018.

fallar encuentra consonancia a partir del equívoco o el desacierto, en el campo jurídico la misma expresión refiere a tomar decisiones en sede judicial. Quiso el lenguaje decretar que una letra fuera suficiente para diferenciar un par de palabras. Fallas y fallos.

El título del presente artículo pretende llamar la atención sobre el rol crucial de la máxima autoridad judicial en las elecciones. Las decisiones del TEPJF, para bien y para mal, influyen constante y profundamente en la vida democrática del país. Los juzgadores electorales tienen la última palabra, y no es exagerado decir que sus criterios pueden modificar por completo el curso de los procesos comiciales.

En el presente texto ofrecemos un análisis crítico de tres fallos de la Sala Superior del TEPJF. Se trata no sólo de sentencias cuestionables desde un punto de vista jurídico, sino también de decisiones que complicaron de manera significativa la realización exitosa de las elecciones. Para ello, partimos de la premisa consistente en que el mero hecho de que un fallo sea inapelable no significa que este no sea fallido. El examen de las decisiones judiciales resulta necesario para entablar un diálogo entre academia y judicatura que, a su vez, fortalezca nuestra aún joven democracia.

Fiscalización a ciegas: el caso Coahuila y la factura de Facebook

Uno de los principales cambios introducidos con la reforma electoral de 2014 fue la transición de un modelo de fiscalización centralizado, a cargo en última instancia del Consejo General del INE. No discutimos aquí las virtudes y problemas del modelo, pero sí apuntamos un hecho indiscutible: la autoridad fiscalizadora cuenta con muy poco tiempo para realizar la fiscalización de todas las campañas. Ello implica que el INE tiene que hacer esfuerzos extraordinarios para poder completar la fiscalización a tiempo.

Un buen ejemplo de este tipo de esfuerzos fue la fiscalización de la elección de gobernador en Coahuila, misma que sentó importantes precedentes para el proceso electoral federal de 2017-2018. Dichos comicios locales, como se sabe, fueron particularmente problemáticos, al menos por dos razones. Primero, porque el margen entre el primer lugar fue relativamente estrecho —menor a cinco puntos— y, segundo, porque el tope de gastos de campaña era relativamente bajo. La combinación de ambos factores hacía que la elección pudiese ser anulada, a partir de una causal de nulidad expresamente contemplada en la Constitución.³

³ El artículo 41 constitucional señala lo siguiente: “La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado... Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento”. Sobre la interpretación de esta causal, véase la sentencia dictada en la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2017, Sala Superior del TEPJF, magistrado ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera, aprobado por mayoría de seis votos; magistrado disidente: Indalfer Infante Gonzales, 7 de febrero de 2018.

Veamos los hechos relevantes del fallo que nos interesa destacar.⁴ La coalición ganadora⁵ reportó un total de 748 000 pesos de gastos en diversos rubros: servicios de “colocación de publicidad” (85 000), desarrollo de “página Web” (15 000), publicidad “marketing digital” (300 000) y “publicidad en Internet” para Miguel Ángel Riquelme Solís (348 000).

Sucedo, sin embargo, que el INE encontró diversos gastos no reportados y, con ello, se rebasaba el tope de gastos de campaña por parte de la coalición ganadora. En buena medida, el rebase era producto de que el INE encontró que la coalición y su candidato no habían reportado significativos gastos en redes sociales.

Como parte del procedimiento de fiscalización, la autoridad administrativa realizó solicitudes de información a distintas redes sociales, incluida Facebook. En un primer momento, Facebook México contestó que se encontraba “material y legalmente imposibilitada” para proporcionar la información relacionada con la contratación de publicidad en dicha red social, ya que “para los usuarios y anunciantes mexicanos, la entidad de control de datos responsable de la información y de operar el servicio... es Facebook Ireland Limited”. Posteriormente, Facebook Irlanda reportó que, tan sólo en la página de Miguel Ángel Riquelme Solís (@mriquelmesi), se había pagado un total de 993 013 pesos.

Como es evidente, resultaba imposible que los 993 013 pesos pagados a Facebook estuvieran comprendidos en los 748 000 reportados al INE por la coalición ganadora. Por ello, y a fin de hacer efectiva su garantía de audiencia, el INE pidió una aclaración a los sujetos involucrados. Ninguno pudo proporcionar una respuesta coherente. El Secretario del PRI de Coahuila señaló, entre otras cosas, que “contrató servicios de marketing digital en redes sociales” a través del proveedor Atelier Espora, S.A. de C.V., por lo que desconocía las subcontrataciones que esta empresa hubiese realizado. El mencionado proveedor, por su parte, dio una respuesta por demás curiosa.

En un primer oficio de respuesta,⁶ el representante legal de la compañía en cuestión señaló que los 748 000 pesos ya no correspondían a rubros tan amplios como “colocación de publicidad”, “publicidad en Internet”, desarrollo de “página Web” o “marketing digital”. Ahora, de acuerdo con Atelier Espora, todo ese dinero había sido destinado al pago de una sola red social: Facebook. Y quizá advirtiendo que la respuesta dada resultaba un tanto absurda —pues implicaba que todo lo pagado por la coalición al intermediario había sido transferido a su vez a Facebook, sin que la empresa hubiese cobrado un peso por sus servicios— el representante de Atelier Espora tuvo el tino de enviar un correo electrónico al INE

⁴ Esto es, la sentencia dictada en: juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y recurso de apelación SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-2014/2017, acumulados, Sala Superior del TEPJF, magistrada ponente: Janine M. Otálora Malassis, aprobada por mayoría de seis votos; magistrado disidente: Reyes Rodríguez Mondragón, 5 de octubre de 2017.

⁵ La coalición “Por un Coahuila seguro”, integrada por los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México (PVEM), Nueva Alianza (NA), Joven (PJ), Campesino Popular (PCP), Socialdemócrata Independiente (PSI) y de la Revolución Coahuilense (PRC).

⁶ Véase el contenido del oficio fechado el 4 de julio, mediante el cual el representante legal del Atelier Espora dio contestación a requerimiento del INE (pp. 223 y 224 de la sentencia).

donde precisó que del monto total facturado (748000), en realidad 94996 correspondían a la “prestación de servicios”.⁷

A partir de lo anterior, el INE llegó a una conclusión obvia: ni la coalición ganadora ni el proveedor pudieron acreditar pago alguno a Facebook. Y, sin embargo, la coalición, el PRI y el propio Riquelme Solís decidieron impugnar la determinación del INE, alegando —entre otras cosas— una violación al principio de certeza. Seis de los siete integrantes de la Sala Superior compraron el argumento. De acuerdo con la posición mayoritaria, el INE “ejerció de manera parcial [sus] atribuciones de fiscalización; esto es, faltó al principio de certeza puesto que en momento alguno obtuvo información cierta e indubitable que acreditara el pago a Facebook, ya sea por la coalición, o bien por el proveedor Atelier Espora”.

El problema, según la mayoría, radicó en que “la prueba en la cual se basó el INE para determinar que la coalición omitió reportar un gasto de propaganda, no resulta pertinente, idóneo, ni necesario”. Ello, debido a que la solicitud de información que se hizo a Facebook comprendió del 1 de diciembre de 2016 a junio de 2017, es decir, “un periodo más extenso que el que corresponde a la etapa de campaña”.

Por cuestiones de espacio, no discutimos aquí si es correcto o no que el INE haya solicitado a Facebook información por un periodo más amplio que el de las campañas electorales —algo nada descabellado si consideramos cómo funcionan los esquemas de contratación de publicidad en dicha red social—. Lo que nos interesa criticar son los efectos de la sentencia. La mayoría de la Sala Superior determinó que lo procedente era realizar una revocación lisa y llana de la determinación de INE, esto es, hacer como si los 993013 pesos pagados a Facebook no existieran. En palabras de la propia sentencia, “lo procedente es revocar esta parte de la resolución impugnada, para el efecto que el INE considere que la totalidad de lo informado por Facebook Irlanda el caso concreto, no debe cuantificarse a la coalición, por lo que deberá restar esta cantidad...”.

En términos simples: seis de los siete integrantes de la Sala Superior concluyeron que, frente a un claro indicio de que la coalición ganadora había ocultado gastos en redes sociales, lo procedente era cerrar los ojos y hacer como si no existiera la documentación que aportó Facebook. El único disidente fue el magistrado Rodríguez Mondragón, quien esgrimió una postura simple y por demás razonable: “[s]i existen dudas sobre un gasto o un ingreso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos, lo procedente es aclararlo”.

La decisión de la mayoría resulta cuestionable en términos jurídicos. En efecto, como señala el magistrado disidente, existe “un sin número de precedentes en los que se ha revocado [la determinación del INE] para el efecto de que se precisen datos, se aclaren conceptos y se determinen nuevamente sanciones respecto de los gastos no reportados por partidos y coaliciones”. Lo sensato, pues, era solicitar a Facebook para que aclarara cómo se habían distribuido esos 993013 pesos a lo largo del periodo, pues incluso se podría estar frente a otro tipo de infracciones

⁷ El contenido del correo electrónico está transcrito en la p. 224 de la sentencia.

—actos anticipados de campaña, gastos no reportados durante las precampañas, gastos durante periodos en los que se prohíbe la propaganda, etcétera—.

Este fallo es también significativo pues muestra en qué medida una mayoría de la Sala Superior estuvo dispuesta a privilegiar lo político sobre lo jurídico, incluso antes del inicio del proceso federal. Parecería que estos seis magistrados trataron de evitar, a toda costa, que se generara un rebase del tope de gastos de campaña y, con ello, se abriera la puerta a una posible nulidad. Poco importó que, con ello, se echara abajo una investigación seria del INE, que se fijara un estándar no acorde con un procedimiento administrativo, o que se sentara un precedente que debilitó las facultades de fiscalización de la autoridad administrativa.

La certeza puede esperar: el conteo rápido de la elección presidencial

El segundo fallo que analizamos en este artículo muestra los riesgos de combinar, por una parte, un marco normativo barroco y, por la otra, un actuar poco responsable por parte del TEPJF. Nos referimos a los recursos de apelación que Movimiento Ciudadano (MC), Morena y el Partido Acción Nacional (PAN) presentaron en contra de las modificaciones realizadas al artículo 246 del Reglamento de Elecciones del INE, relacionadas con los pasos a seguir para la realización del conteo rápido de la elección presidencial.⁸

El origen del problema, como en muchos otros casos, está tanto en las tendencias centralizadoras del sistema, como una abigarrada regulación electoral. La reforma electoral de 2014, además de reforzar la homologación de los calendarios electorales federal y locales, introdujo un modelo de “casilla única”. Así, el INE se ha convertido en la “autoridad única” para definir, a escala nacional, tanto la integración de las mesas directivas de casilla como la ubicación de las mismas.⁹

Sin duda el modelo de casilla única tiene virtudes y defectos. Pero lo que es indiscutible es que con él se incrementan los tiempos para generar resultados electorales y, en consecuencia, para realizar el conteo rápido de la elección presidencial. Y a ello se suma la peculiar —por no decir deficiente— forma en que la ley regula la realización del escrutinio y cómputo de los votos. Veamos.

La legislación es clara al señalar el orden en que deben realizarse los escrutinios y cómputos de las diferentes elecciones. El artículo 289 de la LGIPE señala que los funcionarios de casilla deben realizar el escrutinio y cómputo de hasta siete elecciones, conforme al siguiente orden: Presidente de la República, senado-

⁸ SUP-RAP-749/2017, SUP-RAP-752/2017 y SUP-RAP-756/2017, Sala Superior del TEPJF, magistrado ponente: Reyes Rodríguez Mondragón, aprobado por mayoría de cinco votos; magistrados disidentes: Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, 14 de febrero de 2018. Para la exposición retomamos algunas de las ideas que uno de nosotros previamente expuso en Sergio López Ayllón y Javier Martín Reyes, “El Tribunal Electoral y su laberinto”, *Milenio*, 21 de febrero de 2018, <<http://www.milenio.com/opinion/sergio-lopez-ayllon/entresijos-del-derecho/el-tribunal-electoral-y-su-laberinto>>.

⁹ INE, *Modelo de casilla única para las elecciones concurrentes*, México, Instituto Nacional Electoral, marzo de 2018, p. 5.

res, diputados federales, consulta popular, gobernador, diputados locales e integrantes de ayuntamientos.

En cambio, la legislación electoral no es clara respecto a la forma en que deben llenarse las actas de escrutinio y cómputo de las distintas elecciones. En un primer momento, el artículo 290, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) señala que “[e]l escrutinio y cómputo de *cada* elección federal, y en caso de casilla única en *cada* elección federal y local” se realizará conforme a una serie de pasos, siendo el último el consistente en que “[e]l secretario anotará en hojas dispuestas al efecto los resultados..., los que, una vez verificados por los demás integrantes de la mesa, transcribirá en las respectivas actas de escrutinio y cómputo de *cada* elección”. Parecería que la interpretación conjunta de los artículos 289 y 290 permite concluir que el llenado de las actas se realizará conforme se va terminando con cada uno de los escrutinios y cómputos de las distintas elecciones, conforme al orden que marca la propia ley.

No obstante, en un segundo momento, el artículo 294, numeral 1, de la LGIPE señala que “concluido el escrutinio y cómputo de todas las votaciones se levantarán las actas correspondientes de cada elección, las que deberán firmar, sin excepción, todos los funcionarios y los representantes de actuaron en la casilla”. Parecería, por tanto, que este artículo permite llegar a una interpretación opuesta a la anteriormente apuntada, esto es, que el llenado de las actas no se va haciendo de manera secuencial, sino que es necesario esperar a que se haya realizado el escrutinio y cómputo de todas las elecciones.

No abundamos aquí en las razones por las que, desde nuestro punto de vista, el texto de los artículos citados permite llegar válidamente a ambas interpretaciones. Lo que nos interesa destacar es que el INE optó por la primera interpretación, advirtiendo los riesgos que supondría no contar con los resultados electorales de manera oportuna. Y no es para menos. El conteo rápido es una de las principales herramientas de la autoridad electoral administrativa, pues permite estimar —con un altísimo nivel de precisión— la tendencia de la votación de la elección presidencial la noche misma de la jornada electoral. Y si bien el conteo rápido no tiene validez legal, lo cierto es que juega un papel político fundamental, pues reduce la incertidumbre sobre los resultados y, en esa medida, contribuye a disminuir los incentivos para que diversos candidatos se proclamen ganadores con base en “sus resultados”.

No contar con los resultados del conteo rápido de la elección presidencial es una receta probada para el fracaso. Basta recordar la noche del 2 de julio de 2006, cuando el consejero presidente del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) anunció que “los márgenes de error estadísticos calculados no permiten distinguir claramente la fuerza política que haya obtenido el mayor porcentaje de votación emitida”.

Pues bien, conscientes de lo anterior, los integrantes del Consejo General del INE decidieron realizar ajustes al Reglamento de Elecciones. Específicamente, decidieron replicar lo realizado en elecciones previas, y establecieron que

como primera actividad de la Mesa Directiva de Casilla Única, al cierre de la votación, se deberá efectuar bajo la coordinación del o la Presidenta, *como se ha hecho en elecciones anteriores*, una revisión respecto del contenido de las urnas en las que se depositaron los votos del electorado. Para ello se abrirán una por una las urnas para verificar que no existan votos de una elección diferente, y en caso de encontrarse votos en ese supuesto se colocarán en la urna correcta...¹⁰

Asimismo, con el propósito de facilitar el conteo rápido,¹¹ los integrantes del Consejo General defendieron la primera interpretación que se ha apuntado, esto es, señalaron que el llenado de las actas debía de realizarse conforme se fuera terminando cada uno de los cómputos. El razonamiento de los consejeros electorales fue el siguiente:

A la conclusión de cada escrutinio y cómputo de una elección se deberá levantar de inmediato el acta correspondiente, como prevé el artículo 290, numeral 1, inciso f), lo que permitirá que los resultados de la elección de Presidencia de la República... puedan ser transmitidos por el o la CAE a las instancias concentradoras de información... y dejar al Instituto... en posibilidad de difundirlos a la ciudadanía la noche de la Jornada Electoral.

Pues bien, a partir de las impugnaciones presentadas por MC, Morena y el PAN, una mayoría de cinco magistrados electorales decidió revocar las dos modificaciones realizadas por el INE, bajo el argumento de que con ellas se violaban los principios de “reserva de ley”, “certeza” y “seguridad jurídica”.

La mayoría de la Sala Superior estimó que con los cambios al reglamento se “implement[ó] un procedimiento no previsto en la Ley, que pone en riesgo la

¹⁰ Acuerdo INE/CG565/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifican diversas disposiciones del reglamento de elecciones, en términos de lo dispuesto por el artículo 441 del propio reglamento, INE, 22 de noviembre de 2017, <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/94128>>. Dicha determinación quedó plasmada en el artículo 246, numeral 4, del Reglamento de Elecciones, mismo que señalaba lo siguiente:

Una vez cerrada la votación, como primer paso del escrutinio será necesario que los funcionarios de la casilla abran sucesivamente las urnas, una por una, para efectuar la revisión del contenido a efecto de cerciorarse que no haya votos depositados en una urna equivocada y, en su caso, deberán colocarlos en la urna correspondiente. Este procedimiento iniciará con la elección presidencial, y una vez concluida la revisión se devolverán las boletas a la urna y se cerrará esta, continuando luego con la primera elección local, conforme al orden de cómputo establecido en la LGIPE. De esta forma alternada entre elecciones federales y locales, se continuará hasta concluir con la revisión de las boletas de todas las elecciones, una por una. Realizado lo anterior, se procederá a efectuar el escrutinio y cómputo de las elecciones, a partir de Presidencia de la República y Gobernatura o Jefatura de Gobierno, simultáneamente, y de esta forma el resto de las elecciones.

¹¹ El acuerdo del Consejo General del INE señala que “el procedimiento de revisión de urnas propuesto” contribuye “a la oportunidad con la que se generan los datos de los programas de Conteo Rápido y de Resultados Electorales Preliminares”.

certeza que debe regir en los resultados que se obtienen a través del escrutinio y cómputo que se lleva a cabo en las mesas directivas”. El TEPJF incluso afirmó que la modificación del INE “pretende instrumentar un mecanismo que conlleva una manipulación injustificada de las boletas electorales”, y que esta “manipulación podría dar lugar al extravío —intencional o accidental— de las boletas electorales”.

Sólo dos integrantes de la Sala Superior votaron en contra. Frente al formalismo de la mayoría, los magistrados Rodríguez Mondragón y De la Mata Pizaña defendieron una posición pragmática y deferente con la autoridad electoral administrativa. Conviene citar la tesis central de su argumentación:

En nuestro concepto el CG del INE no alteró [el] procedimiento [de escrutinio y cómputo] y, a pesar de que se advierten ajustes al mismo, consideramos que... estos cambios responden a la necesidad de adecuar las normas a la realidad, considerando la experiencia acumulada por el instituto, la complejidad de los procesos electorales concurrentes en marcha, así como el apego a los principios de efectividad y eficacia de las autoridades electorales.

De manera más específica, los disidentes enfatizaron, por una parte, que la legislación “no señala con claridad el momento en que debe hacerse la identificación de boletas depositadas en urnas que corresponden a una elección distinta” y, por la otra, que el paso previo introducido por el INE “contribuye a la eliminación de circunstancias que impiden contar con resultados de manera oportuna, mismo que serán transmitidos de igual forma a los programas de conteo rápido y al PREP”.

No evaluaremos las luces y sombras de ambas posturas. Lo que queremos enfatizar son las distintas formas en que el TEPJF puede hacer frente a los retos generados por nuestra barroca legislación electoral. La mayoría optó por una lectura formalista de las disposiciones legales, en la que poco importan las consecuencias prácticas que tienen las decisiones judiciales. En cambio, la minoría de la Sala Superior no cerró los ojos frente a la realidad, dio peso a las consecuencias que tienen los fallos en el sistema electoral, y optó por ser deferente con el INE. Por desgracia, como lo evidencia este caso, en la actual integración de la Sala Superior, parece que las fallas del formalismo le están ganando la batalla a los fallos del pragmatismo.

Un candidato cachirul:

el caso de Jaime Rodríguez Calderón, “El Bronco”¹²

Otro fallo —quizá el más fallido— que no puede dejar de mencionarse es la sentencia que permitió que Jaime Rodríguez Calderón, mejor conocido como “El Bronco”,

¹² Algunas de las ideas vertidas en este apartado son producto de reflexiones previas y artículos en los que participamos con anterioridad: Juan Jesús Garza Onofre, “Tragedia y farsa”, *El Norte*, 10 de abril de 2018, <<https://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=132589>>; Sergio López Ayllón y Javier Martín Reyes, “Entre ‘El Bronco’ y ‘El Jaguar’”, *Milenio*, 11 de abril de 2018, <<http://www.milenio.com/opinion/sergio-lopez-ayllon/entresijos-del-derecho/entre-el-bronco-y-el>>

apareciera en la boleta de la elección presidencial.¹³ Se trata, tal vez, de la sentencia que mayores reacciones negativas ha generado durante los últimos años.¹⁴ Y no es para menos. Echando mano de una argumentación a todas luces deficiente,¹⁵ cuatro de los integrantes de la Sala Superior alteraron el curso de la elección presidencial, al permitir contender en el proceso electoral a un aspirante que —de acuerdo con la verificación realizada por el INE— incumplió con los requisitos que estipula la ley.

En este caso, los magistrados electorales tenían el reto de encontrar un adecuado balance entre dos principios fundamentales: por un lado, el respeto al debido proceso y, por el otro, la certeza en el cumplimiento de las reglas del juego democrático. Por desgracia, no fue así.

Los hechos del caso son bien conocidos. Aquí resumimos y analizamos sólo los principales. El gobernador con licencia de Nuevo León recurrió ante el TEPJF la declaratoria del INE que determinó la improcedencia de su candidatura independiente para la presidencia de la República. La autoridad electoral administrativa concluyó, en una vez, que Rodríguez Calderón no reunió las 866 593 firmas de apoyo ciudadano requeridas para estar en la boleta.

Pues bien, el “El Bronco” acudió al TEPJF a intentar ganar en la mesa lo que no pudo ganar las calles con los ciudadanos. Alegó, fundamentalmente, que durante las etapas del procedimiento de verificación, el INE violó su garantía de audiencia, es decir, la posibilidad de acreditar, de manera conjunta con la autoridad electoral, la totalidad de los apoyos que fueron considerados como inválidos. El INE, desde su punto de vista, lo dejó en un estado de indefensión.

jaguar>; Javier Martín Reyes, “‘El Bronco’ y la (in)justicia electoral”, *El Juego de la Corte, Nexos*, 25 de junio de 2018, <<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8583>>.

¹³ SUP-JDC-186/2018 y su acumulado SUP-JDC-201/2018, Sala Superior del TEPJF, magistrado ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera, aprobado por mayoría de cuatro votos; magistrada y magistrados disidentes: Janine M. Otálora Malassis, Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, 9 de abril de 2018.

¹⁴ Muestra de ello es la condena, prácticamente unánime, que recibió la sentencia en la opinión pública. Véanse, por mencionar algunos ejemplos, los artículos de Ingrid Curioca Martínez, “‘El Bronco’ regresa a la carrera presidencial”, *Crónica de las elecciones federales 2018*, IJJ-UNAM, México, 14 de abril de 2018, <https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/354-el-bronco-regresa-a-la-carrera-presidencial>; Xavier Alejandro Rosas Riosegura, “EL TEPJF bajo la lupa en el caso ‘Bronco’: descripción y resumen de la sentencia”, *Crónica de las elecciones federales 2018*, IJJ-UNAM, México, 13 de abril de 2018, <https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/353-el-tepjf-bajo-la-lupa-en-el-caso-bronco-descripcion-y-resumen-de-la-sentencia>; Paula Sofía Vázquez, “El Bronco y el TEPJF: impresiones de una sentencia impresentable”, *HuffPost edición México*, 11 de abril de 2018, <https://www.huffingtonpost.com.mx/paula-sofia-vasquez/el-bronco-y-el-tepjf-impresiones-de-una-sentencia-impresentable_a_23408730/>; Francisco Zorrilla, “El Bronco y la narrativa de (i) legalidad del Tribunal Electoral”, *El Juego de la Corte, Nexos*, 10 de abril de 2018, <<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8203>>.

¹⁵ Véase, en particular, el análisis jurídico que de la sentencia hicieron académicos del CIDE, el ITAM, la Universidad Iberoamericana, la UNAM y la Universidad Panamericana, así como la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, y el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, y que fue publicado por el IJJ-UNAM y en la cual uno de nosotros fungió como relator y secretario: Juan Manuel Acuña *et al.*, *La (in)justicia electoral frente a las candidaturas independientes a la Presidencia: Análisis jurídico del caso Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón vs. Consejo General del Instituto Nacional Electoral*, México, IJJ-UNAM, 2018. En este texto también retomamos algunas de las ideas ahí desarrolladas.

Los argumentos de “El Bronco” fueron debidamente refutados en el voto particular que formularon los tres magistrados disidentes: la presidenta Otálora y los magistrados Rodríguez Mondragón y De la Mata Pizaña. Estos tres integrantes de la Sala Superior evidenciaron que, por una parte, el aspirante tuvo la oportunidad, en todo momento, de verificar la totalidad de los apoyos que le fueron invalidados; y, por la otra, que el INE sí le proporcionó todos los elementos necesarios y suficientes para que pudieran defender sus intereses y contradecir lo considerado por la autoridad.¹⁶

No obstante, la mayoría conformada por la magistrada Soto y los magistrados Fuentes, Infante y Vargas le dieron la razón a Rodríguez Calderón. Estos cuatro integrantes de la Sala Superior estimaron que la actuación del INE fue indebida y que con ella se violó la garantía de audiencia de “El Bronco”. Ello, en razón de que la autoridad administrativa no le señaló, con todo detalle, “las irregularidades específicas” que cometió el aspirante; ni le dio una segunda oportunidad para revisar los apoyos que su equipo, de manera voluntaria, había dejado de revisar; ni permitió que un “tercero” dirimiera las controversias que se suscitaban entre el aspirante y la autoridad.

El razonamiento empleado por la mayoría sobre la supuesta violación a la garantía de audiencia es a todas luces cuestionable, pero lo es aún más los efectos fijados por la sentencia. En vez de ordenar la reposición del procedimiento —a fin de que Rodríguez Calderón pudiese revisar, una vez más, los apoyos que le habían sido invalidados— la mayoría optó por presumir que, de haberse realizado esa revisión, el aspirante hubiese alcanzado el número de apoyos exigidos por la ley. En palabras de la sentencia, es posible concluir que existe

[u]na presunción razonable de que con la revisión de los apoyos faltantes, el actor alcanzaría el umbral necesario para obtener el registro a la candidatura pretendida, sin que ello implique que esta autoridad judicial califique como válidos aquellos apoyos que no se hubieran recabado bajo los parámetros legales y normativos aplicables, sino que, en el caso concreto, los actos procesales que dieron como resultado la negativa de registro del actor como candidato independiente a la Presidencia de la República por estimar que no alcanzaba el umbral necesario exigible, se presentaron de modo tal que, además de no cumplir con las garantías constitucionales y convencionales, evidenciaron un margen de apreciación subjetiva errónea y dudosa suficiente para suponer con alto grado de certeza de que el aspirante cuenta con el número de apoyos necesarios para tener por satisfecho el requisito, desde una base de apariencia de buen derecho.

¹⁶ En palabras de los magistrados disidentes “la autoridad puso a su disposición los elementos idóneos y suficientes para que estuvieran en la posibilidad de alegar todo aquello que estimaran pertinente para recuperar los apoyos calificados como inválidos. Esto es, se les mostró a los aspirantes las bases de datos que contenían todas las cédulas recabadas por ellos mismos y sus auxiliares, de manera que no les faltó documentación o información para poder defender sus intereses frente a la autoridad”.

Metafísica electoral pura. Los efectos fijados por la sentencia cimbran la lógica procesal más elemental y, además, resultan todavía más cuestionables si se considera que ese mismo día la Sala Superior resolvió, de manera distinta, un asunto sustancialmente idéntico. En efecto, al resolver el juicio ciudadano presentado por otro candidato independiente a la Presidencia de la República, Armando Ríos Piter, quien alegó igualmente una violación a su garantía de audiencia, la misma mayoría de cuatro magistrados estimó que en ese caso lo procedente era reponer el procedimiento de verificación. Los (supuestas) fallas del INE generaron, en un caso, una presunción; y, en el otro, una reposición. Fallos distintos frente a (presuntas) violaciones idénticas.

Con esta decisión, la mayoría de la Sala Superior no sólo perdió (otra) oportunidad para intentar recuperar una legitimidad que fue cuestionada desde su origen, cuando el mandato de cuatro de sus integrantes fue ampliado de manera inconstitucional. La sentencia dictada en el caso de “El Bronco” retrata de cuerpo entero a un órgano que, antes de generar certeza y soluciones prácticas en un barroco contexto normativo, se esmera en sembrar dudas sobre su independencia y su autonomía, en demostrarnos que designaciones se pagan con decisiones.

A manera de conclusión

Paolo Grossi escribió que “el futuro tiene siempre un rostro antiguo”.¹⁷ Las elecciones en México, para bien y para mal, son siempre el producto de nuestro pasado, a veces el más inmediato. El ordenamiento electoral mexicano suele recoger las experiencias y lecciones de procesos previos. Es, en este sentido, reflejo de un aprendizaje colectivo. No obstante, la legislación electoral es también producto de fallos recurrentes y caprichosos; de demandas insensatas y planteamientos irreflexivos que encuentran cauce en la vorágine normativa.

En México tenemos la mala costumbre de tomar problemas coyunturales y transformarlos en reformas constitucionales. Así llegamos siempre (o casi siempre) a las elecciones presidenciales: con una regulación compleja pero endeble, novedosa pero no probada, y que muy probablemente cambie para el siguiente ciclo electoral. La indeterminación es constante; la certeza, la excepción.

El resultado está a la vista. Tenemos un ordenamiento electoral desorganizado y, a ratos, francamente incoherente. Operarlo no es una labor sencilla. Y buena parte de los problemas prácticos de la organización electoral tienen un origen marcadamente normativo. Pero si algo demuestran los tres fallos que hemos analizado es que, aunque las reglas importan, no se puede menospreciar el papel de las personas que forman parte de las autoridades electorales. Sus acciones resultan cruciales para armonizar y hacer viables las barrocas reglas del juego electoral.

Ésa parece que fue la ruta seguida por el INE en los tres casos que hemos comentado. En el primero, el Instituto se tomó en serio su papel de autoridad fiscalizadora e hizo esfuerzos mayúsculos para poder corroborar los gastos de los

¹⁷ Paolo Grossi, *Mitología jurídica de la modernidad*, traducción de M. Martínez Neira, Madrid, Trotta, 2003, p. 70.

partidos dentro de los estrechos márgenes temporales que otorga la ley. Una mayoría de seis magistrados del TEPJF, en cambio, optó por desentenderse de las posibles irregularidades, y ordenó desechar las pruebas recabadas por la autoridad administrativa.

En el segundo caso, el INE realizó una interpretación armónica de la ley, a fin de poder contar, de manera oportuna, con los resultados del conteo rápido. Los consejeros electorales actuaron con prudencia y echaron mano de las herramientas que les otorga el ordenamiento. No obstante, cinco de los siete integrantes de la Sala Superior prefirieron una lectura formalista de la ley, a pesar de que con ello se ponía en riesgo la gobernabilidad y credibilidad de las elecciones.

Por último, en el tercer caso, la autoridad administrativa echó mano de las nuevas tecnologías y de sus recursos humanos a fin de implementar un procedimiento que, por una parte, le permitiera revisar un infame número de apoyos ciudadanos y, por el otro, respetar la garantía de audiencia de los aspirantes. Cuatro magistrados, en cambio, prefirieron utilizar una espuria retórica garantista y de no pocas falacias, a fin de otorgar el registro a un candidato que incumplió con los requisitos de ley. La condena fue casi unánime porque los argumentos empleados rayaron en lo ridículo.

Estos tres fallos muestran, además, que la construcción de legitimidad sigue siendo el gran pendiente del TEPJF. Las instituciones electorales deberían contar, idealmente, con amplios márgenes de confianza, que les permitan fomentar la legitimidad, representación y corresponsabilidad entre todos los actores involucrados. Pero, lamentablemente, esto no es así. De un tiempo para acá nuestras instituciones electorales —como buena parte del resto de las instituciones mexicanas— se encuentran sumidas en una crisis de confianza y legitimidad. No es una exageración. Los datos no dejan lugar a las dudas. Y sentencias como las analizadas sólo refuerzan la narrativa de que el TEPJF opera con una lógica de cuotas y cuates. De poco servirá que el TEPJF que abra sus puertas a cualquiera que lo desee visitar, que sesione en público y transmita sus deliberaciones, o que insista en socializar sus decisiones por medio de infografías, si sus decisiones resultan tan endebles como incoherentes.

No cabe duda de que el resultado de la elección pasada favoreció un ambiente propicio para evitar la confrontación y perdonar rápidamente los errores cometidos, para mirar hacia el futuro y seguir adelante a pesar de diversas inconsistencias. No falta quienes, antes que criticar o continuar intentando perfeccionar el sistema, prefieran ignorar los fallos y festejar los aciertos.

No obstante, estamos convencidos que los fallos y las fallas del TEPJF no pueden pasar desapercibidos, ni deben quedar confinados al olvido. La crítica seria e informada, lejos de abonar a la falta de credibilidad de las instituciones electorales, es un elemento indispensable. Al menos, si pensamos que conviene construir, en el mediano plazo, un sistema electoral más sólido. **Ω**

¿Un nuevo sistema de partidos?: pragmatismo y personalismo en el centro*

José Woldenberg**

Los resultados electorales del 1 de julio de 2018 han desatado todo tipo de especulaciones. No faltan los que han dictaminado que estamos frente a una nueva época y que quizá lo que emerge es un nuevo partido hegemónico. Creo que como una golondrina no hace verano, una elección, por más relevante que sea (y sin duda lo fue) no consolida una tendencia. Puede desembocar en ello —es una posibilidad y si se quiere alta—, pero sería mejor seguir los acontecimientos y observar la evolución de las “cosas”.

El desgaste

Quizá lo que primero es necesario reconocer es que nuestro sistema electoral está funcionando para lo que fue diseñado. Y que al mismo tiempo en los últimos años se vienen produciendo desgastes marcados de los distintos gobiernos.

El primero de julio fuimos testigos de la tercera alternancia en el Ejecutivo en las últimas cuatro elecciones. En el año 2000 los ejes fundamentales de la decisión fueron cambio o continuidad y el hartazgo acumulado con las décadas de gobiernos del PRI fueron un nutriente fundamental del resultado. En 2006 las coordenadas izquierda-derecha parecieron ser claras; también se explotó el miedo, y al final, en la contienda más cerrada y polarizada de la historia hubo continuidad. En 2012, el desgaste sucesivo de dos gobiernos panistas aceitó la vuelta del PRI. La imagen de unas administraciones subcapacitadas para el ejercicio del gobierno volvió a abrir la puerta a los que “si sabían”. Y hoy, en 2018, la erosión de la fama pública del PAN y el PRI le abrió la puerta a quien encabezó la coalición “Juntos haremos historia”.

Lo anterior es una simplificación grosera. Lo sé. Pero de los últimos comicios para elegir a los gobernadores de 33 entidades en 21 han ganado las oposiciones y sólo en 12 se ha dado la continuidad. Algo querrá decir todo eso.

En primer lugar, que ejercer el gobierno en las circunstancias actuales desgasta. Y en segundo, que el sistema electoral, más allá de contrahechuras puntuales, funciona. Se trata de una fórmula que permite la substitución de los gobernantes utilizando una vía pacífica, institucional y participativa. Las elecciones están dando lo que pueden dar. Es más: resulta altamente significativo que la totalidad

* Este texto retoma algunos comentarios míos publicados en el diario *Reforma*.

** Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Fue consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1996-2003.

de las fuerzas políticas medianamente relevantes, que las organizaciones sociales, las corrientes académicas y los medios de comunicación (incluyendo a las redes), hayan forjado un potente consenso en torno a que la única vía legítima para arribar a los cargos de gobierno y legislativos es la electoral.

Pero si lo electoral está funcionando ¿qué es aquellos que carcome el aprecio por los gobiernos y que aceita los fenómenos de alternancia? La pregunta —creo— resulta pertinente porque el nuevo gobierno eventualmente puede sufrir un desgaste similar al de sus predecesores.

Dos asuntos están a la vista: la corrupción y la inseguridad. La corrupción es el disolvente más eficaz de la confianza no sólo en los políticos sino en las instituciones de la República. Se ha abusado de la analogía con el cáncer, pero lo cierto es que la multiplicación de los casos de corrupción es similar a la metástasis que acaba por matar. Hoy, además, gracias al proceso democratizador, la visibilidad pública de la corrupción es mucho mayor que en el pasado y por fortuna la tolerancia hacia la misma es notablemente menor. Millones de personas se sienten, y con razón, ofendidas y maltratadas por ese fenómeno recurrente y no quieren ni pueden contemporizar con él. La inseguridad y la violencia, por otro lado, han devastado familias, comunidades, ciudades y estados. Los muertos, desaparecidos, secuestrados, chantajeados, humillados, suman legiones y la sombra de la violencia no sólo inyecta altas dosis de zozobra a la vida en común, sino desgasta, hasta niveles indecibles, el aprecio por las instituciones.

Son dos asignaturas monumentales para cualquier nueva administración. Y mientras la primera, uno puede suponer, requiere de la voluntad política para atajarla y sancionarla, activando la justicia no la venganza. La segunda (la inseguridad) requerirá algo más que voluntad para restablecer o construir un Estado de derecho digno de ese nombre y un ambiente de civilidad que hace ya casi una década se erosiona día a día junto con aquello que debería ser el piso de nuestra convivencia: la vigencia plena de los derechos humanos.

Pero sin la visibilidad y la atención de los anteriores hay dos grandes campos que si no se atienden seguirán desgastando a los gobiernos. Mientras los jóvenes que se incorporen al mercado laboral no encuentren opciones de progreso, el malestar seguirá al alza, y para combatirlo se requiere de una política económica capaz de generar crecimiento e inclusión. Y mientras sigamos siendo un país marcado por abismales desigualdades el sentido de pertenencia a una comunidad nacional será frágil.

Una agenda mínima, pero necesaria, si es que además queremos revertir el desafecto marcado que existe hacia los actores e instituciones que hacen posible la democracia.

Los resultados¹

Más allá del contexto, veamos de manera panorámica y sin mucho detalle los resultados que arrojaron las elecciones.

¹ Este apartado reproduce una parte de mi artículo “¿El futuro es como antes?” que apareció en la revista *Voz y Voto*, núm. 306, agosto de 2018.

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador resultó contundente. 53.1% de la votación. Morena aportó el 44.4%, el PT el 6 y el PES 2.7. Desde aquella elección de 1982 en la que ganó Miguel de la Madrid con el 71% de los votos ningún triunfador lo había sido con un porcentaje de votos y una diferencia tan grande. Quiere decir que desde que tenemos elecciones competitivas (la de 1982 no lo era) ésta es la victoria más rotunda. El hartazgo con los partidos y políticos tradicionales y la perseverancia y la vena popular de AMLO han cambiado el mapa de la representación.

Acompañará la gestión del próximo presidente un Congreso con mayoría absoluta de su coalición. Según cifras preliminares Morena tendrá 189 diputados (37.80%), PT 61 (12.20) y PES 56 (11.20). El PAN 83 (16.60), PRI 45 (9.00), MC 27 (5.40), PRD 21 (4.20), PVEM 16 (3.20) y Panal 2 (0.40). Y en la Cámara de Senadores las cifras son las siguientes: Morena 55 (42.97), PT 6 (4.69) y PES 8 (6.25); PAN 23 (17.97), PRI 13 (10.16), PRD 8 (6.25), MC 7 (5.47), PVEM 7 (5.47) y Panal 1 (0.78). Será la primera vez desde 1997 que el titular del ejecutivo tendrá, de partida, una mayoría en la Cámara de Diputados e igualmente la primera vez desde el año 2000 en Senadores. Pero, Morena por sí sola no tiene esa mayoría de tal suerte que mantener la cohesión de la coalición electoral, ahora en el legislativo, parece una tarea crucial. No obstante, vale la pena señalar que esa mayoría absoluta se construye gracias a las reglas de traducción en votos en escaños, porque la coalición Morena-PT-PES obtuvo un poco menos del 44% de los votos.

No deja de ser paradójico que un partido como el PES, que no alcanzó el porcentaje para refrendar su registro, pueda llegar a tener, más allá de las formalidades de la ley, la cuarta o quinta bancada en las cámaras. (Aunque habrá que ver cuántos y cuáles de los diputados inscritos como candidatos del PES lo son realmente, porque se sabe que algunos —o muchos— son de Morena.) Suerte similar, pero con una muy escasa representación congresual, corrió el Panal. La fórmula que deja en los electores el refrendo o retiro del registro sigue dando buenos frutos. Nuestro sistema de partidos pasará de nueve a siete porque dos de ellos no alcanzaron el 3% de la votación en ninguna de las tres elecciones federales.

Vale la pena detenerse en los votos diferenciados que recibieron los partidos. Morena logró su mejor votación en la elección para presidente (44.4%) en contraste con sus votos para diputados (37.61) y senadores (38.25). Y algo similar le pasó al PT: 6% para presidente, pero sólo 3.95 para diputados y 3.89 para senadores. Exactamente lo contrario les sucedió a cinco partidos, es decir, que lograron más votos con sus candidatos al Congreso que con su candidato presidencial. Veamos. PRI, 13.56, 16.69 y 16.21 (para presidente, diputados y senadores respectivamente). PRD 2.83, 5.32 y 5.37. PVEM 1.85, 4.82, 4.54. MC 1.78, 4.49, 4.77. Panal 0.99, 2.48, 2.35. Esos “votos cruzados”, diferenciados, resultan elocuentes. Podemos pensar que se trata de votantes que simpatizan por *equis* partidos pero que no se identificaron con los candidatos presidenciales de esos mismos partidos. Llama la atención que los votos por diputados y senadores se mantengan en el mismo rango, mientras que se distancian (y mucho) de los votos por presidente. El PAN y el PES fueron, en ese sentido, los que menos diferencias mostraron. PAN 17.65, 18.09 y 17.94. PES 2.7, 2.42 y 2.37 (*Reforma*, 9 de julio de 2018).

El mapa de las gubernaturas sufrió un vuelco profundo, pero dado que sólo se elegían 9 nuevos ejecutivos, las transformaciones no parecen tan drásticas. Los candidatos de la coalición en torno a Morena gobernarán cinco entidades: Ciudad de México, Morelos, Tabasco, Chiapas y Veracruz. Las tres primeras eran gobernadas por el PRD, y las otras dos por el PVEM y el PAN. La coalición en torno al PAN gana tres. Mantiene Guanajuato y Puebla y gana al PRI Yucatán. Movimiento Ciudadano triunfa en Jalisco, antes gobernado por el PRI. Al final el PRI seguirá encabezando 12 estados, el PAN 11 y medio (por Quintana Roo que ganó en alianza con el PRD), Morena 5, PRD 1 y medio, MC 1 y un independiente.

Fue buena la participación (63.4%). Similar a la de 2000 (63.97) y la de 2012 (63.08), por encima de la de 2006 (58.55) y más baja que la de 1994 (77.16). Millones de ciudadanos se han apropiado de ese derecho, lo ejercen y expresan a través de él adhesiones, simpatías, ilusiones. El voto sigue demostrando que es una herramienta para castigar y premiar, para remover gobiernos y dar paso a otros. Sobraría decirlo, pero la alternancia ha sido posible porque México construyó, desde hace un buen rato, un sistema democrático. Con muchísimos problemas, pero democrático. Estas últimas aseveraciones semejan una necesidad, pero es necesario insistir porque a pesar de los fenómenos de alternancia, de un mundo de la representación plural y cambiante, del alza y baja de los partidos, no faltan aquellos que piensan que todo ello es accesorio y no consustancial a un régimen democrático.

México transitó de un sistema de partido hegemónico (1929-1988) a otro plural cuyo eje lo formaban básicamente tres partidos (1988-2012) y por un momento pareció que el pluralismo se fragmentaba aún más (2015). ¿Estaremos mutando hacia un sistema de partido predominante? No lo podemos saber porque una elección —dado los cambiantes humores públicos— no resulta definitiva para ello.

Lo cierto, sin embargo, es que la vida política por venir transcurrirá en coordenadas nuevas. Será interesante observar como los contrapesos estatales y sociales construidos en las últimas décadas se comportan. Por lo pronto, el nuevo Presidente arrancará su gestión en una relación con el Congreso más favorable que la de sus antecesores. ¿Qué sucederá, sin embargo, con la Corte, los gobernadores, los organismos autónomos? Y fuera del entramado estatal ¿cómo reaccionarán las agrupaciones de empresarios, los medios de comunicación, las redes sociales, las asociaciones civiles y laborales, las organizaciones no gubernamentales? Veremos.

El pragmatismo

Quizá uno de los rasgos más pronunciados del nuevo escenario sea el del pragmatismo. Y creo que debemos intentar reconstruir su lógica.

1. La fragmentación política estaba ahí antes de la reciente elección. Resultaba una realidad del tamaño de una catedral. Lejos estábamos del sistema de partido hegemónico; y también parecía un asunto del pasado el tripartidismo que impulsó y emergió de la transición democrática. En esa última época siempre existieron otras formaciones políticas, pero lo fundamental fue procesado por el PRI, PAN y PRD. La escisión en la izquierda y la fundación de Morena, la caída relativa

de la votación por el PRI y el PAN, la emergencia regional de algunos partidos nacionales y las candidaturas independientes venían dividiendo mucho más el espectro de las fuerzas competidoras. Todas y cada una de ellas sabía o creía saber que solas no podían ganar. (Ya sabemos que luego de los acontecimientos todos somos más perspicaces). De ahí la forja de coaliciones. Tuvimos tres, cada una de 3 partidos. El nombre del juego, en ese primer movimiento, fue sumar. Parecía un dictado de la fragmentación.

2. Pero para ello fue necesario reblandecer los planteamientos, los programas, incluso las señas de identidad ya que lo importante, lo estratégico, era generar adhesiones. Visto desde cierta perspectiva, ello nos ilustra que quedaron atrás los partidos marcadamente ideológicos, encerrados en sí mismos, autoproclamados como poseedores de la verdad, la virtud y/o el código del futuro. Todos fueron capaces de abrirse a los otros, de asimilarlos, conjugarlos, en una palabra, sumarlos. Fue la cara virtuosa.

3. La otra cara es que pareció que en nuestra noche “todos los gatos eran pardos”. Dado que las corrientes de pensamiento y los referentes ideológicos fueron remplazadas por idearios eclécticos elementales, cada quien vio lo que quiso ver, cada quien les atribuyó cualidades o defectos a las distintas coaliciones, porque para sumar los partidos generaron una nebulosa de ideas, de nociones, de jingles y de personajes buenos para todo y nada. Los partidos, así, son eficientes plataformas de lanzamiento electoral pero difícilmente pueden ordenar y ofrecer sentido al debate público. Se vuelve invisible e inasible lo que está en disputa, salvo los nombres de las personas que quieren ocupar cargos públicos.

4. No fue casual entonces que en el centro de la atención se encontrarán los candidatos presidenciales. No sólo por la relevancia del cargo, que resulta innegable, sino porque los votantes al no poder emparentarse con plataformas políticas acaban identificándose con individuos en torno a los cuales se forjaron constelaciones amplias, amorfas, pragmáticas, oportunistas. Fueron los candidatos, sobre todo los presidenciales, los que cohesionaron, unieron, ofrecieron sentido. Los circuitos de deliberación de los partidos parecieron taponados si no es que fueron inexistentes, y la “Verdad” fue revelada por el líder que encabezó y sirvió de argamasa a la coalición. No resultaron colectivos deliberantes sino constelaciones verticales que generaron jefes indiscutidos y súbditos.

5. ¡Vamos, una dosis de pragmatismo a nadie le hace mal! Es quizá una de las condiciones para que la diversidad política pueda coexistir, máxime cuando ninguna formación partidista, por sí misma, puede aspirar a ganar la mayoría de adhesiones ciudadanas. Pero al relajarse, hasta casi desaparecer, los filtros políticos e ideológicos (por no hablar de los éticos, que hoy resuenan como asunto del pasado remoto), pareció que todo se valía con tal de alcanzar el éxito.

6. Vivimos una temporada extraña, llena de sorpresas. Plagada de realineamientos, de tránsitos de un partido a otro, de resucitados que no estaban muertos, sino que andaban de parranda, de mutaciones súbitas. A diferencia del anuncio aquel que llamaba a la moderación: “todo con medida”, ahora la consigna pareció ser “todo sin medida”. Lo cual dejó, entre algunos, un gusto salobre.

En una palabra, el “juego” empezó por la necesidad de sumar y acabó en el pragmatismo más grosero. Y el punto es que no parece ser un fenómeno sólo mexicano.

No sólo en México sino en el mundo parecen soplar vientos nuevos y preocupantes en materia político-electoral. No son fenómenos que aparezcan de un día para otro, no se trata de sucesos inéditos, son más bien procesos inacabados, contradictorios, inestables, pero que se pueden apreciar en diferentes latitudes. Suceden ante nuestros ojos y modifican las coordenadas de la disputa y aunque no se reproducen en estado puro vale la pena tomarlos en cuenta.

1. La fuerza ordenadora de las ideologías parece ir a la baja. Las grandes corrientes de pensamiento que llegaron a forjar una especie de subculturas se encuentran debilitadas. Conservadores, liberales, democristianos, socialistas, comunistas, no han desaparecido pero su gravitación e irradiación social es declinante. Han tenido que conjugarse con otros idearios, flexibilizarse, abrirse y recibir el aliento productivo de otros marcos conceptuales. La cara positiva es que las agrupaciones políticas ya no semejan fortalezas inexpugnables incontaminadas, el otro rostro, es que para el ciudadano común resulta cada vez más difícil orientarse entre las diferentes ofertas que aparecen y se recrean en el escenario de la política.

2. Por ello también las identidades son más débiles. No es que no existan, ni mucho menos, pero se han reblandecido. Izquierdas y derechas, para hablar en términos convencionales, siguen siendo grandes constelaciones con sus magnos y pequeños matices. Y en cada tema de la agenda política aparecen y reaparecen. Pero hoy se puede ser de “izquierda” y estar en contra de una política fiscal progresiva y redistributiva o ser de “derecha” y plantear el ingreso básico universal e incondicional. Las identidades se vuelven porosas y las convergencias y divergencias en la arena política resultan fluidas y cambiantes.

3. El pragmatismo se encuentra al alza. Dado lo anterior no resulta extraño que el pragmatismo sea quizá la ideología dominante. Un poderoso nutriente se encuentra en el código genético de la mecánica democrática: si de lo que se trata es de lograr el mayor número de adhesiones, entonces decirle al “respetable” lo que este quiere oír resulta una estrategia “inteligente”. No es casual que existan muy pocos políticos dispuestos a navegar contra la corriente...de opinión. Les resulta, desde su mirador, costoso e improductivo. Más bien tienden a mimetizarse con las pulsiones dominantes. Y si ya de por sí la ideología y la identidad son más bien borrosas, entonces el pragmatismo encuentra escasos obstáculos para desplegarse.

4. Las personas parecen más importantes que los partidos. Aunque las primeras requieren de los segundos, la mala fama de éstos hace que en el centro se coloque la personalidad, las cualidades (reales o inventadas) y las destrezas de la persona. Thatcher, Mitterrand, Felipe González, Willy Brand, Macron, Trump, tan radicalmente diferentes entre ellos, expresan “mejor” las necesidades de identificación de los votantes que sus propias organizaciones. Esa política personalista es producto y al mismo tiempo refuerza los puntos anteriores.

5. Existe una tendencia marcada a la simplificación. La virtud del “juego” democrático es que los representantes deben ganar la voluntad de los representa-

dos. Pero esa virtud se convierte en su contrario cuando para atraer el voto se acuñan, de manera reiterada, fórmulas simplistas que impiden la comprensión cabal de los problemas. Esa tendencia se subraya por la existencia de las nuevas redes sociales en las cuales la frase afortunada, el calificativo pegador, la fórmula feliz, substituyen a los diagnósticos complejos. Parecería que nadie tiene tiempo ni disposición ni ganas de enredarse en sofisticados análisis; más bien la demanda es de chisteras de mago de los cuales deben salir no sólo conejos, sino soluciones instantáneas y perpetuas.

6. Todo lo anterior impacta a eso que en el pasado se llamaba contexto intelectual. Identidades e ideologías declinantes, ascenso del pragmatismo y el personalismo, más una marcada tendencia a la simplificación, angostan el eventual papel de las elaboraciones fundadas. Los diagnósticos y propuestas complejos no sólo se topan con un espacio estrecho, sino que en ocasiones sus portadores optan mejor por el alineamiento acrítico. Con ello, el círculo parece cerrarse.

El tema incluso se puede ver desde otro mirador. Podemos preguntarnos ¿Por qué tantos deportistas profesionales y actores y actrices soy hoy candidatos a cargos de elección popular? No es sólo un fenómeno nacional. Ahí están *Beppe Grillo*, el comediante fundador del Movimiento 5 Estrellas en Italia, *Jimmy Morales*, presidente de Guatemala y antes figura de la televisión, o *Arnold Schwarzenegger*, el forzudo que fue gobernador de California, por no hablar de *Ronald Reagan*.

Futbolistas, luchadores, cantantes, similares y conexos, tienen derecho a ocupar cargos electivos. En democracia, se supone, no existen cotos de representación vedados. Por el contrario, ejerciendo sus derechos pueden aspirar legítimamente a ser electos a la diversidad de puestos que se ponen en juego en los procesos comiciales. Y no será extraño que alguno de ellos pruebe que tiene cualidades sobradas para ocupar el cargo.

Algunos, sin embargo, no son más que “fauna de acompañamiento”, rostros y nombres conocidos que aparecen en la boleta o en diversas planillas con escasas posibilidades de ganar, es decir, adornos que prestan su rostro y sonrisa por un rato (y quizá por unos pesos); pero, hay otros que acabarán siendo diputados, presidentes municipales e incluso senadores y hasta gobernadores. Es decir, que, como cualquier grupo humano, algunos son utilizados por otros y los demás han encontrado en la actividad política una auténtica y eficiente plataforma de lanzamiento para sus respectivas carreras.

Tampoco resulta del todo novedoso. En los lejanos tiempos del partido hegemónico, invariablemente aparecía como candidato y luego como diputado algún locutor, actor o boxeador. Siempre había un lugar para alguien famoso apreciado, una figura “no política”. Lo nuevo, sin embargo, es la magnitud del fenómeno. Al parecer las candidaturas para la gente del espectáculo se multiplican.

El fenómeno es revelador tanto del estigma que acompaña a los políticos profesionales como de un nuevo tipo de reclutamiento de candidatos.

El descrédito de los políticos tradicionales está ahí, imponente, como un rinoceronte a la mitad del comedor. La imagen prevaleciente, extendida y arraigada, es la que convierte en sinónimo de corrupción e ineptitud a todos los políticos. Y por

supuesto que hay evidencia suficiente de que no pocos lo son; pero la noción se ha expandido de manera falaz como si todos y cada uno de ellos lo fuera. Forma parte del discurso antipolítico en boga en todo el mundo y que está acarreado algo más que derivaciones perversas (ver, como si hiciera falta, el caso Trump). Además, flota en el ambiente la idea de que los problemas (innumerables) son responsabilidad (casi) exclusiva de quienes ocupan cargos públicos. Un mecanismo elemental pero bien aceptado que ante cualquier dificultad encuentra invariablemente unos culpables: los políticos. De tal suerte que “las estrellas” de la farándula aparecen, para muchos o algunos, como un refresco, como una inyección de novedad y hasta de esperanza.

Pero quizá el nutriente más potente del reclutamiento de famosos sea que la política cada vez más se está convirtiendo a los códigos del espectáculo. Los diagnósticos medianamente sofisticados y propuestas complejas parecen difuminarse en el marco de una política sobrecargada de ocurrencias, frases efectistas y recursos propios de la mercadotecnia. No es que diagnósticos y propuestas no existan, por el contrario, los equipos de los candidatos se esmeran en afinarlos e incluso en socializarlos, pero no logran adquirir centralidad en el debate público. En ese ambiente ser conocido ofrece ventajas. La visibilidad pública, la popularidad, se convierten en un capital político y como tal puede ser explotado. Las nuevas formas de reclutamiento pasan cada vez menos por conductos políticos y filtros ideológicos y lo más relevante es el “reconocimiento” de los candidatos, el porcentaje de entrevistados que dicen conocer al mentado o la mentada, y por supuesto que las estrellas del deporte y el espectáculo llevan primacía. Si a ello sumamos el adelgazamiento del debate, la política como carnaval de bufonadas, la banalización sistemática de los asuntos públicos y el potente reblandecimiento de las coordenadas intelectuales, entonces la mesa para las figuras de la farándula está puesta.

El nuevo mapa de la representación y ¿un nuevo sistema de partidos?

Lo nuevo es el mapa de la representación. Tendremos un presidente legítimo que logró, como decíamos al inicio, el 53% de los votos. Lo acompañará un Congreso en el cual su coalición electoral tendrá la mayoría absoluta de los asientos en ambas cámaras. Tendrá que convivir con gobernadores de distintos partidos. Morena “sólo” gobernará en 5 estados, aunque logró la mayoría de la representación en 19 congresos estatales. Un crecimiento espectacular y un decrecimiento también espectacular de los tres partidos que impulsaron y fueron los beneficiarios de la transición democrática. Algunos han señalada que vamos en camino de un nuevo partido predominante. Creo que es temprano por lo menos para afirmarlo con entera certeza. Y mucho dependerá de lo que hagan o dejen de hacer los otros partidos. Es posible que Morena, en efecto, intente expandirse. Lo cual es natural. Pero sus posibilidades de éxito en esa materia dependerán de la propia gestión gubernamental de Andrés Manuel López Obrador, de lo que hagan sus gobernadores y grupos parlamentarios, pero sobre todo de la atención o no a los

graves y grandes problemas nacionales que expusimos de manera sintética al inicio de estas notas.

Digámoslo con una fórmula tradicional: el futuro está por escribirse. Y no es bueno confundir un evento (por más relevante que sea) con un proceso o una tendencia.

Morena tiene la ventaja de que será gobierno y es percibido como una fuerza en crecimiento. Ello ejercerá un fuerte poder de atracción dado que el oportunismo parece ser la corriente predominante entre nosotros. Pero sus retos son espectaculares. No es lo mismo ser oposición que gobierno, y ahora los problemas que desgastaron a las anteriores administraciones deberán ser gestionados por el nuevo gobierno. Por supuesto que, si la nueva administración es capaz de frenar y combatir la corrupción, si logra restablecer la seguridad perdida, si construye un horizonte menos ominoso para los jóvenes que por millones se incorporan al mundo laboral sin encontrar espacio en el mundo formal, si puede atemperar las oceánicas desigualdades que escinden a México, y si al mismo tiempo fortalece el Estado de derecho y las rutinas democráticas, es muy probable que su base de apoyo se incremente. Pero si no —o si no se percibe de esa manera— puede sufrir un desgaste similar al de sus antecesores.

De igual manera, el futuro de las oposiciones dependerá tanto de lo que ellas mismas hagan o dejen de hacer, como de los logros o fracasos del nuevo gobierno (perogrullada si las hay). Los tres partidos fundamentales que protagonizaron la transición democrática del país y que fueron sus principales usufructuarios por casi treinta años, se encuentran en serias dificultades. Quizás el que está en la mejor posición relativa sea el PAN. Tiene entre 11 y 12 gobernadores, un tercio de los del país; contará con las bancadas de oposición más grandes en el Congreso y tiene una larga tradición y fuertes vínculos con franjas importantes del electorado. Pero al igual que el PRI y el PRD su futuro depende de la cohesión que puedan forjar, dadas las profundas tensiones que cimbran a las tres formaciones políticas, y por supuesto, de la suerte que correrá el nuevo gobierno. En esa dialéctica se forjará el nuevo sistema de partidos.

Los otros tres partidos tienen situaciones distintas: Movimiento Ciudadano parece más que implantado en Jalisco y eventualmente puede crecer en otros estados; el PVEM perdió su bastión en Chiapas y nadie conoce a ciencia cierta cuál será su comportamiento frente al nuevo gobierno, y el PT, a punto de desaparecer hace tres años, en 2018 logró una alta votación gracias a su alianza con Andrés Manuel López Obrador. Por todo ello, será necesario observar la evolución de los acontecimientos antes de pontificar como si se conociera el porvenir.

¿El futuro?

No obstante, existe una dimensión crucial para intentar otear el futuro no sólo de nuestro sistema de partidos sino de la vida política nacional.

El próximo presidente logró su triunfo gracias a su prolongada visibilidad pública como opositor a los sucesivos gobiernos; su vena popular de la que carecieron sus contrincantes; sus formulaciones simplistas, refractarias a asumir la com-

plejidad, pero altamente “pegadoras”; pero también por el hartazgo producto de fenómenos, como ya apuntábamos, de corrupción reiterados, de la expansión de la inseguridad y la violencia, de la marcha de una economía que es incapaz de ofrecer un horizonte medianamente promisorio a millones de jóvenes y de una desigualdad social que se vive con absoluta insensibilidad por parte de las élites; y a ello debemos sumar una percepción extendida y elemental que coloca toda la responsabilidad de las carencias y rezagos en la mal llamada clase política (“ya fallaron los otros, le toca a él”).

Me preocupa, sin embargo, su resorte autoritario. En cada ocasión que una institución o individuo discrepan de sus opiniones o iniciativas la descalificación se produce en automático. A nadie le gusta ser contradicho, pero la reacción de AMLO nunca toma en cuenta lo expresado (las razones) sino los supuestos intereses y motivaciones “inconfesables” de sus adversarios. Ha descalificado en distintas ocasiones a la Corte y a bancadas de legisladores, a empresarios y comentaristas, a publicaciones y agrupaciones civiles, por el simple hecho de apartarse de sus puntos de vista. Y por supuesto que se puede y debe debatir con ellos. No existe ni debe existir institución o actor intocable. Pero su método no consiste en rebatir los argumentos, en colocar mejores diagnósticos sobre la mesa, en matizar o desmontar las aseveraciones de sus contrarios, sino en la descalificación de bulto, colocándolos en un cajón de sastre que si no fuera ominoso sería risible: “la mafia en el poder”. Lo que “descubre” son presuntas intenciones aviesas, jamás se detiene a pensar que pueden ser saberes e intereses legítimos. Educado en un arcaico código autoritario que establece que hay momentos para obedecer y otros para mandar, durante varias décadas asumió lo primero y desde hace algunos años no activa más que el resorte de ordenar. Una conducta renuente a la deliberación, incapaz de apreciar los valores de la disensión.

Ahora bien, no llegará a un espacio vacío sino a un escenario con contrapesos. Un mundo institucional muy diferente al de —digamos— los años setenta del siglo pasado. Existe una Corte independiente, un Congreso donde se reproduce la pluralidad, aunque ahora de manera asimétrica, gobernadores de diferentes partidos y coaliciones para no hablar de los presidentes municipales y algunos congresos locales. Y si a ello sumamos unos medios de comunicación que han ampliado sus márgenes de libertad, las agrupaciones empresariales, el rosario de organizaciones de la sociedad civil, más las redes e incluso las muy debilitadas asociaciones de trabajadores, el nuevo presidente tendrá restricciones reales, funcionales y potentes para el ejercicio de un eventual poder autoritario. Se trata del laberinto democrático construido en las últimas décadas y que a algunos nos parece venturoso, aunque otros no lo valoren de la misma manera.

No obstante, desde otra esquina se puede decir que esos contrapesos pueden ser vencidos; son débiles, novísimos (en términos históricos) y existe la posibilidad de una reconstrucción absorbente de la Presidencia. No sólo por el talante del nuevo presidente, sino porque dado el reblandecimiento de los partidos e identidades y el papel central que está asumiendo el personalismo, acompañado de un robusto pragmatismo (en la coalición “Juntos haremos historia” estuvieron

presentes el PES y el PT), puede reactivarse la corriente mayoritaria, la del oportunismo, que puede ponerse a las órdenes del nuevo “jefe”. Legisladores, gobernadores y presidentes municipales junto con grupos empresariales, asociaciones civiles, medios de comunicación que decidan alinearse, por conveniencia, con el flamante “jefe de Estado”. Y ello, por supuesto, no presagiaría nada bueno. Por lo menos en términos democráticos.Ω

6 de agosto de 2018

Paridad: el espejismo igualitario

Marta Lamas*

En las sociedades democráticas se nombra paridad al hecho de garantizar una proporcionalidad entre hombres y mujeres en los espacios de representación política y en los puestos donde se toman las decisiones de gobierno. ¿Qué efecto ha tenido esta propuesta que se diseñó para acabar con el monopolio masculino en la política? ¿Acaso establecer la paridad en la representación política y en la designación de los integrantes del gabinete se ha traducido en una transformación de la orientación de la política?

Las democracias han tardado en abordar la desigualdad sociopolítica entre mujeres y hombres, y el debate sobre la paridad ha requerido una reflexión sobre la *diferencia sexual*, puesto que la especie humana está sexuada casi en su totalidad en dos grandes grupos: las hembras y los machos.¹ Las luchas sociales han ido cuestionando —y a veces erradicando— algunas prácticas y creencias que discriminaban y marginaban a las personas en función de si pertenecían a una u otra categoría. Las prohibiciones a que las mujeres entraran a la universidad, votaran o gobernaran se basaban en argumentos biologists que han sido ya ampliamente descartados. Desmontar creencias que definen a mujeres y a hombres como dueños de características esenciales ha ampliado los límites de la libertad de ambos. Finalmente se ha reconocido que es necesaria una mejor repartición de las actividades humanas, con sus derechos y obligaciones concomitantes, independientemente de la anatomía que se tenga. A eso apunta, precisamente, el reclamo de paridad.

1. Un poco de historia

Paridad es el término con el que se nombra la participación numéricamente equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos relevantes de la toma de decisiones políticas. En Europa, la reivindicación de la paridad aparece primero con Los Verdes, que proponen listas paritarias en las elecciones europeas en la segunda mitad de la década de los ochenta (Lipietz, 1996). En 1989 se introduce formalmente la discusión sobre representación paritaria en el Consejo de Europa, y se

* Doctora en antropología por el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM. Profesora-investigadora de la Coordinación de Humanidades de la UNAM, adscrita al Programa Universitario de Estudios de Género.

¹ Machos y hembras se convierten en su mayoría en hombres y mujeres. Existe una minoría de personas intersexuadas, y la fuerza simbólica del orden binario hace que éstas se asuman como mujeres o como hombres. La existencia de personas transexuales también muestra que el orden binario que determina que una hembra será mujer y un macho hombre es una clasificación cultural que no da cuenta de la complejidad psíquica.

acuña el término *democracia paritaria* (Sledziewski, 1992). Después, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), preocupada por la forma en que las desigualdades persistentes entre los hombres y las mujeres contribuyen a la rigidez de los sistemas socioeconómicos, manda hacer un estudio en el cual por primera vez la composición masculina de los lugares de poder político cobra importancia.² Al plantear que la escasez de mujeres en puestos de dirección era un freno al desarrollo económico, el informe de la OCDE se vuelve un punto de referencia fundamental para la Comunidad Europea (Bataille y Gaspard, 2000). Así, a partir de un análisis de la situación económica, la paridad se convierte en un argumento de peso ante la clase política. En 1992, la Comunidad Europea financia una cumbre de ministras y ex ministras europeas en Atenas, donde se analiza el déficit democrático que supone la ausencia de mujeres en la toma de decisiones políticas, y se difunde el término *democracia paritaria*, que ya había sido acuñado en 1989 en Estrasburgo (Sledziewski, 1992). En la *Declaración de Atenas*, las participantes plantean que puesto que las mujeres representan más de la mitad de la población, la aspiración democrática de igualdad impone la paridad en la representación política y en la administración de las naciones.

Luego de la Cumbre de Atenas el concepto de *paridad* se esparce como reguero de pólvora entre grupos de feministas, que la conciben como la palanca para acabar con el monopolio masculino en la política y repartir los puestos de poder entre mujeres y hombres. En concreto, en Francia se lleva cabo un intenso debate sobre política y sexuación,³ que cuestiona arraigadas ideas acerca de la representación republicana desarrolladas a partir de la idea de un sujeto abstracto y universal. La historiadora Joan W. Scott, que estudia ampliamente este debate,⁴ relata que debido a la turbulencia política que Francia vivió durante las últimas décadas del siglo xx, en ese país se resquebrajó el discurso universalista que había

² El documento *Las mujeres y el cambio estructural* incluye un párrafo sobre la toma de decisiones que se convierte en la punta de lanza de la campaña por la paridad:

Las decisiones que determinan los grandes ejes de las políticas sufren las consecuencias de la no contribución de las mujeres. Estas decisiones se toman en instancias y grupos de predominio masculino y tienden a reflejar los valores, los puntos de vista y la experiencia personal de los autores. Si las mujeres participaran más en la toma de decisiones colectivas, probablemente las políticas de ajuste estructural responderían mejor a su situación y a la diversidad creciente de modos de vida y modalidades de empleo. Para crear un ambiente más propicio a la participación y a las iniciativas de las mujeres hay que combatir los obstáculos estructurales que actualmente se les oponen. Esto implica medidas de acción positiva para dar a las mujeres un poder de decisión y mejorar su eficacia política; también hay que tornar más transparente y más accesible el proceso de decisión (OCDE, 1991:45).

³ Prefiero utilizar el término “sexuación” para aludir a lo biológico, ya que “diferencia sexual” incluye lo psíquico. Coloquialmente se habla de “diferencia sexual” para nombrar las diferencias de conducta entre mujeres y hombres, que yo califico “diferencias de género”.

⁴ Scott, que desarrolla sus investigaciones en Francia, servirá de puente entre el pensamiento feminista francés y el estadounidense. Su libro, publicado en 2005, sobre el proceso de la lucha por la paridad conjuga investigación histórica y análisis político, fue publicado por el Fondo de Cultura Económica. Véase Scott, 2012.

sido la garantía de igualdad ante la ley. La crisis de representación democrática estalla por los cuestionamientos provenientes tanto de la población norafricana, la comunidad homosexual y el movimiento feminista, y aunque Scott registra la manera en que incidieron todos los reclamos, se concentra en el proceso de los grupos feministas. En especial, la autora analiza el debate de las feministas paritarias con otros grupos del feminismo francés que intentaron instalar un paradigma nuevo acerca de las relaciones sociales entre mujeres y hombres en la política democrática a partir de una nueva conceptualización del papel de la sexuación⁵ (o la “diferencia sexual”).

Las feministas francesas llevaban tiempo denunciando que la escandalosa ausencia de mujeres en puestos de toma de decisiones y la homogeneidad masculina de los representantes políticos distorsionaban la representatividad de la nación (Bataille y Gaspard, 2000) Dado que las mujeres seguían excluidas del poder y luchaban por su inclusión en ese ámbito donde se define el rumbo de la vida colectiva, el objetivo de la paridad se formuló inicialmente como el de garantizar la presencia proporcionada de hombres y mujeres en el parlamento. La demanda fue muy criticada por quienes consideraban que esto abriría una “caja de Pandora” en relación con la representación de otros grupos sociales. Las feministas discreparon y respondieron que la *diferencia sexual* es una diferencia distinta de las demás. Todas las naciones del mundo pueden dividirse en una mitad de mujeres y una de varones; no existe ninguna otra característica que esté repartida a la mitad como la sexuación, ni la edad, ni la raza, ni la orientación sexual, ni determinada religión. Cada cultura, cada sociedad, está compuesta básicamente por una mitad de mujeres y otra de hombres, y ningún otro grupo social puede reclamar paridad; sólo se puede establecer paridad entre las mujeres y los hombres que constituyen la sociedad. Por ello la representación paritaria de las mujeres no implica un fraccionamiento categorial similar al que podría ser una cuota de indígenas, o de personas homosexuales, o de cualquier otra condición.

2. Sexuación y género

Un grupo específico de las paritarias francesas⁶ asumió que el reclamo de paridad implicaba reformular la relación entre el ámbito público y el privado, por lo que se requerían dos exigencias más: 1] educación en la igualdad, con aprendizaje en la coeducación e igualdad de oportunidades educativas, y 2] ampliación de la paridad al ámbito doméstico. Para realmente alcanzar paridad política era necesaria una educación distinta, porque si en las aulas escolares no se educa en la igualdad, se persistirá en reproducir la desigualdad. Y también era imprescindible un

⁵ Yo prefiero hablar de sexuación, pues en la sociedad se usa *diferencia sexual* para aludir a las diferencias de conducta entre mujeres y hombres, que en casi su totalidad se deben al género. Me parece más preciso utilizar el término sexuación para nombrar claramente la anatomía, aunque tradicionalmente se sigue hablando de sexo o diferencia sexual.

⁶ El grupo de Gaspard. Scott explica muy bien la división interna que se dio, por cuestiones de conceptualización política, entre las feministas francesas que luchaban por la paridad, en especial la brecha entre las posturas de Françoise Gaspard y Sylviane Agaciski. Véase Scott 2012.

desplazamiento masculino al ámbito doméstico y así lograr una verdadera repartición de las labores domésticas, en especial las de cuidado y crianza.

El debate sobre la paridad recuperó en parte el debate sobre la *diferencia sexual* y remitió a explorar en qué somos iguales y en qué somos diferentes las mujeres y los hombres. ¿Hay una esencia distinta? Aunque una cosa es la sexuación, que es una determinación biológica, y otra es el género, que expresa las diferencias culturalmente construidas, en el término *diferencia sexual* se suelen confundir ambas. La sexuación determina si un ser humano es hembra, macho o intersexual; el *género* es el proceso de simbolización que establece atribuciones, papeles e identidades diferenciadas según la sexuación.⁷ Ese hecho humano fundante —la sexuación— es simbolizado y reelaborado colectivamente en la mitología, las reglas matrimoniales, los intercambios económicos, la religión, el derecho, el arte, etc., y produce así el orden simbólico de *género*. La antropología ha documentado las variadas formas en las que se construye el entramado de dicha simbolización a partir de las distintas anatomías y el diferente papel en la procreación (Héritier, 1996). El *género* produce un sistema de estratificación social, que reproduce las relaciones de poder que son sostenidas por las creencias compartidas y los *habitus* (Goffman, 1977; Bourdieu, 2000). En la actualidad se entiende que el *género*, como un orden simbólico, tiene una lógica que establece mandatos culturales sobre “lo propio” de las mujeres (la femineidad) y sobre “lo propio” de los hombres (la masculinidad) (Lamas, 2016). Como los seres humanos internalizamos dichos mandatos en el inconsciente, la dinámica psíquica llega producir identidades cruzadas: un macho biológico que se siente mujer o una hembra que se siente hombre.

En el debate francés sobre la paridad se utilizó el término *diferencia sexual* (que incluye la dimensión psíquica) como sinónimo de sexuación. El movimiento de las feministas francesas por la paridad desafió el esquema universalista de la democracia representativa al exigir el reconocimiento de la *diferencia sexual*, y se sumó así a una larga batalla feminista para que se tomase conciencia de cómo la política oculta la sexuación bajo la supuesta neutralidad del término “Hombre”. Lo complejo de una de las propuestas francesas fue que exigía el reconocimiento de la sexuación, pero ¡para borrarla después! En palabras de una de las líderes de esa lucha, Françoise Gaspard: “Nuestra batalla por la paridad se sitúa en una perspectiva distinta, la de una igualdad entre los sexos que no se basa ni en la glorificación de la diferencia ni en la negación de la diferencia, sino en el reconocimiento de ella para poderla eliminar cuando produce desigualdad”.⁸

⁷ El proceso de simbolización suele transformar a la mayoría de las hembras humanas en mujeres, y a la mayoría de los machos humanos en hombres. La condición transexual expresa precisamente que no existe un determinismo entre lo biológico y lo psíquico.

⁸ Ésa es mi traducción del texto de Scott en inglés, que es algo distinta de la traducción que aparece en el libro del FCE: “Nuestra batalla por la paridad está situada en una perspectiva diferente, igualdad de sexos basada no en diferencias glorificadas ni en la negación de una diferencia, sino en una diferencia excedida, reconocida para mejor desecharla cuando resulte en desigualdad” (Scott, 2012:97).

No fue fácil comprender la aparente contradicción: reconocer que el individuo abstracto (el *Hombre*) está sexuado, y tomar la sexuación como una consideración para la representación paritaria al mismo tiempo que se reivindica una indiferenciación en el desempeño político, donde mujeres y hombres deberán tratar juntos todas las cuestiones de la sociedad. La dificultad para darle a la dualidad anatómica un estatuto distinto ocasionó una ruptura entre la concepción original de paridad y la ley que se votó. Pese a que la sociedad francesa apoyó la ley de paridad y a las mujeres se les otorgaron los puestos en las listas, el debate público y la batalla política por la paridad no lograron provocar el cambio conceptual radical que las feministas pretendían (Scott, 2012). Y no obstante Francia fue el primer país en reformar su Constitución para incluir la paridad, muchas feministas quedaron decepcionadas, pues al no incorporar la integralidad de la paridad educativa y la paridad en el hogar, se descuida el abordaje de graves desigualdades entre mujeres y hombres que tienen consecuencias políticas y económicas. Y aunque la paridad se argumentó como una medida indiscutible de justicia, produjo malas interpretaciones, pues no se incorporó el sentido integral del concepto de paridad, con su aspecto de paridad educativa y paridad en el hogar. Por eso, a pesar de la insatisfacción de muchas mujeres ante las cuotas, que eran percibidas como meras concesiones, finalmente, la compleja propuesta de paridad se redujo a una cuota del 50% para la categoría social de las mujeres.

3. La paridad en México

A lo largo del proceso de democratización en México, muchas feministas, fuera y dentro de los partidos, pensaron que el avance de la agenda feminista requería no sólo el impulso de la participación popular sino también que más mujeres ocuparan puestos gubernamentales y legislativos. Desde el VII Encuentro Nacional Feminista, que se llevó a cabo en 1992, un sector del feminismo inició una campaña para exigir a los partidos políticos cuotas de representación de mujeres (Lamas, 2006). También desde entonces se plantearon las alianzas con mujeres en el gobierno y en el aparato estatal, y se construyó “Avancemos un trecho”, una alianza entre mujeres de distintos partidos decididas establecer acuerdos políticos. En 1996 por primera vez se incluye en el Código de Procedimientos Electorales una recomendación para que en las listas de candidaturas de los partidos políticos no haya más de 70% de un mismo sexo (y así promover un 30% de mujeres). Como se trató de una recomendación sin sanción, no fue cumplida. Pero las feministas de la gobernanza⁹ lograron que en 1997 se estableciera la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, cuyo propósito era el de promover una legislación con perspectiva de género. Aunque esto representó un avance y modificó el discurso político, con una retórica políticamente correcta de inclusión discursiva de las mujeres, fue hasta 2002 que una reforma electoral obligó a que en las elecciones del 2003 se reglamentara la cuota del 30% de mujeres. El resultado no tardó en notar-

⁹ Janet Halley y otras autoras califican de “feministas de la gobernanza” a las feministas que se insertan en las estructuras de gobierno o de los partidos, y participan en procesos locales y mundiales de la *realpolitik*, como en los congresos o las conferencias de la ONU. Véase Halley *et al.*, 2018.

se: de 16% de mujeres legisladoras en 2000 se pasó a 21% en 2003. En 2007 se hizo una nueva reforma electoral donde se estableció un 40% mínimo y 60% máximo para cada sexo. Este logro se instrumenta en las elecciones del 2012. De esa cuota se pasó a la exigencia de paridad.

En México la forma en que se retomó discursivamente el concepto de *paridad* no incluyó la paridad doméstica y la paridad educativa, indispensables para construir un orden social más igualitario. Fue solamente en su acepción numérica de 50/50. Así, luego de un largo proceso de debates y presiones políticas, donde las feministas de la gobernanza jugaron un papel decisivo, el 10 de febrero de 2014 se llevó a cabo la reforma al artículo 41 de la Constitución, donde se consagra oficialmente la paridad. En el inciso I, relativo a las obligaciones de los partidos políticos, se dice:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, *así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.*

En las recientes elecciones presidenciales de julio de 2018 esta regulación hizo que a muchos congresos estatales llegara un aluvión de mujeres, y tanto la Cámara de Diputados federal como el Senado tienen, por primera vez en la historia, una mitad de mujeres electas. Los datos preliminares hablan de 243 mujeres entre 500 diputados (lo que representa 48.6%) y en el Senado, de 128 escaños, 63 los ocuparán mujeres (49.2%). El largo proceso de participación y exigencia está dando frutos (Woldenberg, 2018). Obvio que la paridad no resuelve todas las desigualdades entre las mujeres y los hombres, pero como conduce a una más exacta representatividad de la nación, se convirtió velozmente en un criterio para medir el nivel de democracia en una nación.

El planteamiento sencillo de paridad, que es el que se ha manejado en México, pretende una repartición a la mitad, 50/50, de mujeres y hombres en los espacios de representación política y de toma de decisiones. La aspiración de que al reflejarse la composición mixta de la sociedad la representación política será cabal también conlleva el deseo de que todos los temas y preocupaciones humanas se expresarán. Sin embargo, todavía muchas temáticas siguen segregadas. Las experiencias iniciales de paridad, como las de los gabinetes paritarios de AMLO y Ebrard cuando fueron jefes de Gobierno en la capital, mantuvieron las áreas y tareas “femeninas” y “masculinas”: las secretarías de Gobierno y Seguridad Pública fueron ocupadas por varones. Hoy el triunfo de Claudia Sheinbaum como jefa de Gobierno de Ciudad de México, y la designación de Rosa Icela Rodríguez como secretaria de Gobierno parece modificar ese esquema. También la designación de Olga Sánchez Cordero como secretaria de Gobernación es una novedad, pues ade-

más de quebrar la costumbre de ese puesto como “masculino”, es alentador que quien lo ocupará es una mujer que se asume como feminista y que mantiene vínculos con varios grupos del movimiento feminista.

4. El espejismo igualitario

Ahora bien, ¿cambia la política con la paridad? Tal vez. En política se necesita una idealización mínima para mover subjetividades y lograr cambios, de ahí la utilidad estratégica de intervenciones simbólicas, como la de exigir “paridad”. Lo que indudablemente hace el debate sobre paridad es que lleva a revisar las metáforas de visibilidad e invisibilidad que suelen teñir el análisis político, y a distinguir entre representación sustantiva y representación descriptiva (Mansbridge, 1999). O sea, ¿necesitamos mujeres diputadas o necesitamos personas conocedoras de los problemas de género, independientemente del cuerpo que tengan? No hay que olvidar lo que señalaron las francesas. La paridad no significa que las mujeres se conviertan en las portavoces exclusivas de demandas femeninas, o los hombres de las masculinas, sino que mujeres y hombres deberán tratar en conjunto todos los asuntos que afectan a la sociedad, separándose, en todo caso, por las posiciones ideológico-políticas que existen.

En la vida social humana la sexuación, más que una causa de la desigualdad, es una excusa. Es común, al hablar de la mujer y del hombre, dejar de lado que las formas concretas de su existencia, como la discriminación o el privilegio, dependen fundamentalmente de condiciones sociales, procesos de estructuración psíquica y tradiciones culturales. Es fundamental no mistificar la sexuación, sino entender que mujeres y hombres no son un reflejo de una realidad “natural” sino que son un producto de una realidad “construida”. En ese sentido los seres humanos son el resultado de una síntesis en la que participan la biología, el psiquismo, la cultura y la historia. La interrogante fundamental —¿en qué son realmente diferentes el hombre y la mujer?— hoy se responde desde una formulación que sustenta una idéntica condición humana en anatomías distintas.

Por lo pronto, con el debate sobre la paridad ya está cambiando el debate teórico sobre la representación, y tal vez cambiará la idea de que la igualdad se consigue en lo público sin modificar lo privado. *Lo personal es político*. Y si se logra que el mundo de la política se parezca más al mundo de la vida cotidiana, a ese mundo donde están más mezclados los hombres y las mujeres, eso será ganancia. Hoy en día produce estupor ver fotografías de reuniones políticas donde el 90% o el 100% son varones. La entrada de las mujeres en esos espacios no es garantía de que cambie totalmente la política, pero sí de que empiece a cambiar. El matiz, aunque sutil, es crucial. Y hay que apostar por ese cambio.

Finalmente si algo muestra la forma en que se ha logrado instalar la paridad como algo positivo es que en la vida democrática las acciones de la ciudadanía van ampliando y transformando los márgenes de lo que tradicionalmente se considera aceptable o ético. Apenas hace unos años fue una batalla la cuota de mujeres del 30%, y la paridad era impensable. La pluralidad de la vida democrática se constituye no sólo por nuevas subjetividades y transformaciones culturales, sino

también por políticas públicas y cambios legislativos. Las leyes que rigen la convivencia son la concreción de nuestras creencias, por eso cuando la sociedad cambia y las leyes no reflejan esas transformaciones, el orden social entra en conflicto. En cambio, cuando sí reconocen las modificaciones en las aspiraciones éticas, los procesos legales consolidan el avance social. Si hoy la paridad es un valor defendible es por el impulso ciudadano a esa política antidiscriminatoria.

La *paridad* no resuelve todas las desigualdades sociales, pero encarna la definición misma de sociedad democrática (Gaspard, 1999). Ante la persistente inquietud sobre cómo se logra la igualdad de mujeres y hombres ante la ley, un paso indudable es la paridad, aunque sea sólo respecto a la representación política. Pero no hay que olvidar que la paridad no es un fin, sino un medio. El fin es la igualdad sociopolítica y económica entre las mujeres y los hombres. Y eso requiere el compromiso verdadero con una agenda feminista que plantee también la paridad educativa y la doméstica, y, sobre todo, que comprenda que cuerpo de mujer no garantiza pensamiento feminista. En ese sentido sería preocupante que se considere a la paridad numérica la expresión de una igualdad política que todavía estamos lejos de alcanzar. **Ω**

Referencias

- Agacinski, Sylviane (2002), *Política de sexos*, Madrid, Taurus.
- Bataille, Phillipe, y Françoise Gaspard (2000), *Cómo las mujeres cambian la política y por qué los hombres se resisten*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor.
- Bourdieu, Pierre (1991), *El sentido práctico*, Madrid, Taurus.
- (2000), *La dominación masculina*, Anagrama, Barcelona.
- Fabre, C., y Eric Fassin (2003), *Liberté, égalité, sexualités. Actualité politique des questions sexuelles*, París, Editorial 10/18.
- Fine, Cordelia (2010), *Delusions of Gender. How Our Minds, Society and Neurosexism Create Difference*, Nueva York, Norton.
- Freidenberg, Flavia (ed.) (2017), *La representación política de las mujeres en México*, México, INE-UNAM.
- Gaspard, Françoise (1999), “Paridad: ¿por qué no?”, *Historia, Antropología y Fuentes Orales*, núm. 22 titulado ¿Igualdad=paridad?, pp. 57-66.
- Goffman, Erving (1977), “The arrangement between the sexes”, *Theory and Society*, vol. 4-3, otoño, pp. 301-331.
- Halley, Janet, Prabha Kotiswaran, Rachel Rebouché e Hila Shamir (2018), *Governance Feminism. An Introduction*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Heritier, Françoise (1996), *Masculino/femenino. El pensamiento de la diferencia*, Barcelona, Ariel.
- Kershaw, Paul (2006), *Carefair: Rethinking the Responsibilities and Rights of Citizenship*, Vancouver, UBC Press.
- Lamas, Marta (2006), “Mujeres, acción política y elecciones en la Ciudad de México (1988-2006)”, en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, IEDF, pp. 167-214.
- (2016), “Género”, en Fernando Castañeda, Laura Baca Olamendi y Alma Imelda Iglesias (coords.), *Léxico de la vida social*, México, UNAM.
- Lipietz, Alain (1994), “Parité au Masculin”, *Nouvelles Questions Feministes*, 15, núm. 4.

- Mansbridge, Jane (1999), “¿Las mujeres representan a las mujeres? Un si condicional”, *Historia, Antropología y Fuentes Orales*, núm. 22 titulado ¿Igualdad=paridad?, pp. 31-55.
- Mouffe, Chantal (1993), “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”, *Debate Feminista*, núm. 7, marzo.
- OCDE (1991), *Les femmes et le changement structurel*.
- Scott, Joan W. (1992), “Los usos de la teoría”, *Debate Feminista*, núm. 5, marzo.
- (1999), “La querelle des femmes”, *Historia, Antropología y Fuentes Orales*, núm. 22 titulado ¿Igualdad=paridad?, pp. 9-29.
- (2012), *Parité! Equidad de género y la crisis del universalismo francés*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sledziewski, Elisabeth (1992), “Report”, en *The Democratic Principle of Equal Representation: Forty Years of Council of Europe Activity. Proceedings of the Seminar at Strasbourg 6 and 7 November*, Estrasburgo, The Council of Europe Press.
- Woldenberg, José (2018), “Paridad”, *Reforma*, 12 de julio.

El cambio y las instituciones

Pedro Salazar*

I Estamos ante un momento de cambio político histórico, relevante y delicado. Es histórico por lo que todos sabemos: finalmente, después de un largo proceso de transformaciones institucionales, la izquierda ganó las elecciones en México. Es relevante por lo que eso significa y por las transformaciones que podría desencadenar. Es delicado porque, como en todo periodo de cambio, son previsibles desajustes, algunas desestabilizaciones y probablemente expectativas frustradas.

Pero lo cierto es que, a juzgar por la situación en la que estamos desde hace años y hasta ahora, el cambio que se avecina es una oportunidad digna de tomarse en serio y de aprovecharse. El estado de crisis profunda y permanente en el que hemos vivido requería de un horizonte de futuro. El pasado y el presente se entramparon en un amasijo de desencanto, violencia, corrupción y elitismo que no era sostenible. Por eso es positivo que ahora podamos hablar de lo que seguirá. Si habrá o no una “cuarta transformación” y, en su caso cuáles serán sus derroteros, es una cuestión en vilo pero el sólo hecho de que podamos imaginar que hay algo más allá de la desazón es una buena noticia.

Sin embargo, valga la obviedad, no cualquier cambio es bueno. Las democracias —porque nosotros vivimos en una democracia— se modernizan o involucionan en autocracias; los Estados constitucionales —porque nosotros hemos construido un Estado constitucional— se fortalecen o padecen retrocesos absolutistas. No porque sea un lugar común debemos dejar de recordarlo: lo que ha pasado en Estados Unidos es un ejemplo emblemático del desmoronamiento de ideales, símbolos y, lo peor, instituciones que parecían imbatibles. Lo mismo, pero con consecuencias (al menos por ahora) más nefandas, sucedió en Alemania en los tiempos de la República Weimar que era democrática, parlamentaria, liberal y social al mismo tiempo. Tras de sí llegó el nazismo y sus horrores.

Pero la visión pesimista del cambio también tiene contraejemplos. Pienso en la Sudáfrica de Mandela que, desde entonces y por fortuna —no sin algunos problemas— hasta ahora, dejó atrás un régimen de segregación, racismo y discriminación hacia un modelo de sociedad multicultural, integrada y democrática. También pienso en diversas naciones latinoamericanas —cuyo presente no está exento de problemas pues vivieron transformaciones desde cruentas dictaduras hacia democracias tensas— en las que las urnas siguen siendo el mecanismo para disputar gestas políticas que antes se dirimían con la fuerza de las armas. Hay muchos más ejemplos y creo que es en ellos en los que debemos inspirarnos para imaginar el

* Licenciado en derecho y doctor en filosofía política. Actualmente es director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

cauce de lo que viene. Y no es que sea optimista por naturaleza —lo mío, bobbiamente, es el realismo insatisfecho— pero no tengo ni auspicio razones por las cuales debamos tirar la toalla antes de entrar en combate con una realidad que ha demostrado ser obstinadamente injusta, violenta e inicua.

II. Hay muchos factores que explican los momentos de cambio. A veces un solo evento —el asesinato de un gobernante, un atentado terrorista, una catástrofe natural— puede desencadenar un momento de fractura. En otras situaciones la causa crítica reside en procesos complejos que se van acumulando calladamente a lo largo del tiempo y que, en un determinado momento, se hacen insostenibles. Considero que, en México, hemos llegado a una situación crítica —en materia de violencia, violaciones a derechos humanos, corrupción, etc.— porque fuimos indolentes ante hechos y decisiones inaceptables. La irresponsabilidad se hermanó con la sevicia y el resultado han sido muertes, desapariciones, abusos, fortunas mal-habidas, entre otras cosas.

Por lo que se refiere al destino de los cambios también tenemos que pensar que son producto de eventos multifactoriales. La situación y el tipo de régimen que se desmorona, las características y los humores de la sociedad, la personalidad de los líderes (o del líder) que encauza la transformación, los factores económicos e incluso el entorno internacional pueden influir o ser determinantes. En realidad todo eso —y algunas cosas más— es importante y debe tomarse en cuenta.

En el México contemporáneo hemos vivido momentos críticos de naturaleza diversa —en 1968, en 1988, en 1994, en 2006 por citar años emblemáticos— y, mal que bien, hemos logrado mantener la senda democrática pero no hemos atendido la desigualdad y perdimos la paz en el camino. Tengo la convicción de que, a pesar de los males que nos aquejan y que he venido enumerando, México no es un “Estado fallido” gracias a su diseño y operación institucional. Las elecciones se celebran puntualmente, el principio de no reelección presidencial se respeta sin cortapisas, el Banco de México ejerce su autonomía, la Suprema Corte controla la constitucionalidad de las leyes, se observan los procedimientos legislativos para reformar a la constitución y así sucesivamente.

Por eso vale la pena indagar las particularidades y potencialidades del diseño institucional que tenemos en este momento de crisis y de augurios de cambio.

III. No me adentro en los debates teóricos —relevantes e ingentes— sobre el peso y el impacto real de las instituciones en el cambio social. Me limito a sostener que, entre otros factores, como ya he adelantado, las instituciones cuentan. De hecho son necesarias para administrar la convivencia y para impulsar transformaciones sociales y políticas.

El punto banal que me interesa advertir es que los diseños institucionales pueden ser muy diversos. Por eso hablamos de regímenes políticos, formas de gobierno, formas de Estado, modalidades dentro de cada una de estas categorías, etc. Y lo hacemos en plural. En lo personal siempre he apreciado lo simple y útil de la distinción que propuso Hans Kelsen para organizar la discusión: existen autocracias y

democracias. Ambas tienen modalidades pero, entre los dos conjuntos la distinción pasa por una cuestión crucial. En las primeras, las decisiones se imponen a los destinatarios sin considerar su opinión; en las segundas los destinatarios de las normas colectivas participan en su creación. Con ello no se agota ni se abarca todo el debate sobre arreglos institucionales —por ejemplo no se resuelve la diferencia entre Estados centralistas o federados— pero se ordena un factor clave en la distinción entre formas de organización política: los gobernados son súbditos o ciudadanos.

La adopción de esas decisiones es producto de un proceso institucional. Ello al menos en las sociedades complejas.

IV. Por ello la manera en la que se ordenan y organizan los procesos decisionales es muy importante. Ello sugiere considerar la variable jurídica (en particular la dimensión constitucional) que sirve para diseñar dichos procesos. Las constituciones son, precisamente, instituciones que en la mayoría de los Estados modernos —sean o no escritas— organizan la distribución de las competencias para adoptar las decisiones colectivas. O también puede servir para concentrar esas facultades. En cualquier caso, las constituciones son conjuntos de normas —decimos los juristas— que establecen, en lo fundamental, los derechos y obligaciones de las personas; las reglas que determinan la relación de éstas con los poderes públicos; la forma en la que estos poderes se organizan, articulan y funcionan; y los principios que otorgan identidad a un Estado determinado (por ejemplo, si éste será confesional o laico, centralista o federal, democrático o autocrático).

De ahí deriva otra distinción fundamental: existen Estados con poderes limitados y Estados con poderes absolutos. Los constitucionalistas modernos se aferran al texto del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano —“Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”— para sostener que sólo los Estados liberales moderados (en sentido político, no necesariamente económico) tienen constituciones. Es una tesis sugerente pero con un sesgo ideológico pesado. En realidad, nos guste o no, también los Estados absolutos, en sus múltiples formas y manifestaciones, tienen algún tipo de constitución. ¿Alguien duda de que la Rusia de Putin, a pesar del peso del autócrata, tiene normas que definen al Estado, organizan al poder y determinan su imperio sobre las personas?

V. Así que debemos tomar postura: ¿qué tipos de arreglos institucionales nos convencen? De la opción que adoptemos dependerá el tipo de sociedad en la que viviremos. Y valga la obviedad: existen sociedades libres en las que las personas ejercen su autonomía y deciden cómo quieren vivir y existen sociedades autoritarias y opresivas en las que los modelos y formas de vida están condicionados por los arbitrios del poder. No es lo mismo Canadá que Corea del Norte. Sirvan los extremos para ahorrar explicaciones.

En lo personal valoro los Estados democráticos y constitucionales porque son los únicos —al menos que conocemos hasta ahora— en los que es posible ejercer nuestras libertades negativas y positivas. Sólo bajo esos arreglos institucionales es

posible hacer sin impedimentos y participar con autonomía. El punto es que tanto la democracia como el constitucionalismo son instituciones que demandan diseños y arreglos normativos específicos. Para que exista esa forma de organización social y política —Estados democráticos constitucionales— es necesario algo más que voluntad popular y compromiso del gobernante. Son necesarios arreglos institucionales específicos. Arreglos que, además, deben ser eficaces.

Por el lado de la democracia es bien sabido que lo que se necesitan son reglas que permitan elecciones libres, potencialmente competitivas y con resultados transparentes y ciertos. Ello incluye el respeto del derecho de las minorías a competir y eventualmente ganar. Por el lado del constitucionalismo retomo —ahora sí— el artículo 16 de la declaración francesa tan mencionado en el debate constitucional contemporáneo. Para tener una constitución que pueda adscribirse al paradigma del estado de derecho moderno ésta debe recoger y garantizar derechos humanos y, como garantía para los mismos, separar a los poderes.

VI. La Constitución mexicana responde a ese modelo. Desde 1917, aunque como quedó asentado en el discurso de Venustiano Carranza al presentar el proyecto de reforma constitucional apostamos por un presidencialismo fuerte, en el texto quedó afirmada la separación de los poderes y el otorgamiento de derechos (llamados “garantías individuales” desde 1917 hasta 2011). Con los años se fortaleció el principio de la separación y se amplió el catálogo de los derechos.

En ese sentido, la crisis de la que debemos salir no es producto de la constitución y su diseño, sino del deficiente acatamiento constitucional. El problema no está en el diseño institucional sino en su inobservancia. En primer lugar por parte de los agentes y funcionarios estatales que deben ceñir sin omisiones su actuación al principio de legalidad. Es decir, ejercer sus competencias sin titubeos y sin excesos.

VII. Enrique Quintana lo ha recordado bien y claro en estos días: el Poder Judicial y los órganos con autonomía constitucional tendrán una responsabilidad crucial en la coyuntura política que viviremos. Nadie objeta —y al menos yo no critico— la contundencia del triunfo del nuevo titular del Poder Ejecutivo y del apoyo legislativo con el que legítimamente contará.

Además, por primera vez desde 1997, su partido gobernará también la capital del país. Así que algunas de las llamadas “facultades metaconstitucionales” del presidente mexicano en tiempos pasados podrían reaparecer. Si eso sucede no será culpa de AMLO y su gabinete sino de las omisiones de quienes tienen la responsabilidad de impedirlo. En el interés genuino del presidente estará ejercer el mayor poder posible para impulsar sus propuestas y proyectos. Los límites a esa aspiración son sanos y necesarios en toda democracia constitucional y tendrán que provenir de los órganos de control constitucional porque el nuevo gobernante tendrá mucha incidencia en las instancias de representación democrática.

Los titulares de los órganos constitucionales autónomos, entonces, tienen una responsabilidad histórica. Lo único que deben hacer es ejercer con responsabilidad y firmeza las atribuciones que la constitución y las leyes les otorgan. Ni más ni

menos. Regular, administrar, sancionar, etc., los asuntos de su competencia sin confrontar pero tampoco sin rendirse. La coyuntura es particularmente interesante porque los nombramientos de estos funcionarios son previos a la elección y ninguno fue propuesto o impulsado por el nuevo gobernante. Así que podrán —y deberán— ejercer su autonomía con holgura inusitada y si no lo hacen tendrán que asumir su (i)responsabilidad histórica.

Algo similar sucede con el Poder Judicial. Pienso ahora sólo en el ámbito federal y, en particular, en la Suprema Corte. Hoy la nación necesita como pocas veces en su historia de un poder judicial fuerte, independiente, imparcial y capaz. Su misión será ejercer un poder contramayoritario para frenar lo que deba contenerse sobre todo en cuitas de derechos y libertades. La confrontación no es inevitable porque el nuevo gobierno puede auto-contenerse y autolimitarse pero, si ello no sucede, entonces, los jueces serán indispensables. Ya lo decía McIlwain: “la única institución esencial para defender el derecho siempre ha sido y todavía es un poder judicial honesto, hábil, preparado e independiente”.

VIII. La complejidad de nuestro diseño constitucional merece ser tomada en cuenta cuando pensamos en los desafíos que supone salir de la crisis en la que estamos. Esto es así porque ese es el entramado con el que deberá operar el gobierno que busca la cuarta transformación.

En México, además de la tradicional separación de los poderes en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial optamos por un diseño federal. Asimismo, apostamos por el federalismo con presidencialismo lo cual existe en Estados Unidos pero arroja un diseño que puede ser difícil de operar por las tensiones que emergen entre los titulares de los poderes ejecutivos. Ello, sobre todo, en democracia en donde los partidos políticos de pertenencia pueden ser distintos.

Pero, además, desde hace algunas décadas se optó por dotar de autonomía constitucional a instituciones que realizan tareas clave y que antes eran facultad del poder ejecutivo. Estas instancias, como lo indica Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, se encuentran en una “Condición en las que, para ciertas cosas, no dependen de nadie”. Por su autonomía tienen la “capacidad —en tanto sujetos de derecho— para establecer reglas de conducta para sí mismos y en sus relaciones con los demás dentro de los límites que la ley señala”. Las áreas en las que operan: política monetaria, organización electoral, estadística e información, protección no jurisdiccional de los derechos humanos, transparencia, competencia económica, medición de la pobreza, telecomunicaciones, evaluación educativa, son de enorme relevancia y suponen un acotamiento potencial del poder ejecutivo. Lo mismo vale para la futura —si es que pervive— Fiscalía General de la República autónoma.

He dicho acotamiento potencial porque, aunque el diseño institucional se orienta en esa dirección, el acotamiento efectivo depende de la toma de decisiones y del ejercicio de facultades en el día a día. La autonomía es un atributo pero sólo se convierte en un límite a los otros poderes —en particular al presidencial— cuando se ejerce.

IX. Es verdad —y resulta muy interesante— que el texto del artículo 80 constitucional no ha sido modificado en 101 años y, de hecho, proviene desde la Constitución de 1824, pasando inalterado por la de 1857: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”.

También es cierto que, si observamos las materias constitucionales de forma comparada, el capítulo dedicado al Poder Ejecutivo no ha sido modificado de manera destacada. En comparación, tan sólo el artículo 73 constitucional, que contiene las facultades del Congreso de la Unión, hasta marzo de 2017, había sido modificado en 78 ocasiones.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo en el régimen constitucional mexicano se ha transformado de manera profunda por dos vías. En primera instancia, los cambios políticos e institucionales que fueron desmontando las que Jorge Carpizo llamó “facultades metaconstitucionales”; y mediante decisiones políticas con efectos jurídicos directos en la esfera de poder del presidente de la República con la creación de un conjunto amplio de órganos constitucionales autónomos.

Esto no implica sostener que el poder del presidente sea marginal —controla el presupuesto, las fuerzas armadas y a la burocracia— pero sí implica que existe un acotamiento institucional que, si todos los actores (incluyéndolo a él mismo) ejercen de manera responsable sus atribuciones, puede encauzar la cuarta transformación por la senda republicana del constitucionalismo democrático.

X. “No habré de entrometerme en las resoluciones que únicamente a ustedes competen”, dijo a los jueces el día en el que recibió su constancia como presidente electo, el futuro presidente de México. “El Presidente no tendrá palomas mensajeras ni halcones amenazantes para presionar a quienes imparten justicia”, reiteró. Y después afirmó:

en mi carácter de titular del Ejecutivo federal actuaré con rectitud y con respeto a las potestades y la soberanía de los otros poderes legalmente constituidos; ofrezco a ustedes, señoras y señores magistrados, así como al resto del Poder Judicial, a los legisladores y a todos los integrantes de las entidades autónomas del Estado, que no habré de entrometerme de manera alguna en las resoluciones que únicamente a ustedes competen.

No sabemos si el próximo presidente honrará este compromiso pero sí sabemos que se ha comprometido a respetar a quienes deberán ser sus pesos y contrapesos que, con ello, promete ajustar su actuación a lo que mandata la constitución. Un enhorabuena con cautela, por ahora, por ello. Si cumple, como esperamos que lo haga, la cuarta transformación iniciará con el pie derecho. Perdón, con el pie izquierdo, como dicen que será, para el bien de todos, en este caso. **Ω**

¿Cambio de régimen económico?

Ricardo Becerra*

Resulta inquietante que —para ganar en su tercera intentona— el hoy Presidente electo de México haya tenido que reinventarse y presentarse en su versión más “centrista” o si se quiere, la menos izquierdista posible. Su alianza con el evangélico y muy conservador Partido Encuentro Social es un síntoma, pero en el conjunto de sus discursos, en sus mensajes de campaña y en su programa electoral, se constata con más nitidez esa cautela: no desplazarse demasiado a la izquierda.

Su tema principal: acabar con la corrupción. Su medida estelar: aplicar una severa política de recortes y reasignación de gasto no sólo para acabar con privilegios, sino para rediseñar y decrecer el tamaño del Estado. Y su arma de gobierno: la consulta directa al pueblo. En medio, dos iniciativas para la política social: duplicar la pensión a los adultos mayores y un nuevo programa para jóvenes, esos nuevos olvidados a los que la economía nacional no ofrece empleo y la estructura educativa no les tiene preparado su lugar.

Ningún impuesto nuevo, dijo enfáticamente; tampoco aumento de los existentes. Todo provendrá del ahorro, de reordenar el gasto y de la anulación de prácticas corruptas. En el Estado federal los sueldos más altos deberán descender. Compromiso de baja inflación y total respeto a la autonomía y decisiones del Banco de México. Claramente: será un gobierno con cero endeudamiento. Habló poco del crecimiento y la manera de impulsarlo, de los salarios, de movilidad social, de redistribución del ingreso que no sea a través de programas sociales con el empadronamiento de los beneficiarios.

Luego de severos encontronazos con grupos empresariales su discurso fue matizado aún más y colocó a sus (anteriores) adversarios en el centro del estelar programa para jóvenes: el gobierno les pagará para que admitan a miles de muchachos como aprendices en sus industrias, comercios o empresas.

Después del triunfo electoral, han venido nuevas iniciativas (poner en cuestión el Nuevo Aeropuerto que se construye en Texcoco por ejemplo), la siembra de millones de árboles en el sureste del país, el ya famoso tren maya en la península de Yucatán y la muy extraña alza salarial a los mínimos “en la frontera norte”.

Así pues, la duda persiste: la mayoría de Morena, su triunfo en miles de posiciones de gobierno, legislativas y por supuesto, en el Congreso Federal y la Presidencia ¿hacen previsible un cambio en el régimen económico que ha acompaña-

* Licenciado en economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

do —y de muchos modos, tutelado— a la democracia mexicana, incluso antes que ella se instalara, en 1997?

Las esperanzas de que así sea se fundan, sobre todo, en el talento y el compromiso personal que han mantenido varios de sus cuadros más importantes, ahora colocados en puestos clave para la política económica. Pero el discurso de quien encabeza la coalición ganadora en 2018 sigue siendo extremadamente cauto, busca “tranquilizar a los mercados”.¹

En nuestra era, eso es algo que debe hacerse y forma parte de la política económica (y de la política, política) pero ¿cuál es el diagnóstico económico, la voluntad y cuanta la capacidad para llevar a cabo una modificación estratégica al arreglo económico dominante? ¿Veremos correcciones significativas? En pocas palabras ¿Hay lugar para abrir algunas sendas para un tipo de desarrollo redistributivo, propósito central de casi cualquier corriente de izquierda?

Si enfrentará desafíos este es, probablemente, el principal de la “cuarta transformación”.

Gobiernos de cártel: la dureza del modelo

Es posible que la versión mexicana de la economía y la sociedad de mercado sea uno de los experimentos más extremos y más duraderos desde que la hegemonía neoliberal se desplegó en el mundo. Un proyecto cuyo propósito explícito fue dar al traste con la economía mixta y todo su arsenal político, instrumental e intelectual. Su ambición, desde el principio, fue la de echar por tierra la suma de políticas que se construyeron después de la Gran Depresión en los años treinta y más concretamente, el “oneroso” Estado de Bienestar cobijado por el keynesianismo y los regímenes de economía mixta después de la segunda Guerra Mundial (aunque aquí nunca logramos, ni medianamente, edificarlo).

No es este el lugar para abundar en torno al viraje histórico, político y moral que han envuelto las decisiones de los últimos treinta años (toda una generación de mexicanos) pero sí importa subrayar que en todo ese periplo, a México le corresponde el dudoso mérito de haber sido la primera nación en la historia que aceptó recibir un préstamo de los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y el Tesoro Norteamericano) a cambio del compromiso explícito de materializar un catálogo de “reformas estructurales”² para reordenar el orden económico y social de una nación.

Tras la crisis de endeudamiento de 1982, se impuso no sólo la fórmula de austeridad, no sólo la obligación de pagar el principal y sus intereses, sino un programa ideológico y económico completo: privatización de las industrias o los bienes del Estado, liberalización del sistema financiero, disminución de barreras arancelarias, fuertes restricciones al gasto y la inversión públicas y finalmente, contención salarial como “la llave” para el éxito de todo lo demás.

¹ Véase *Reforma*, 13 de agosto de 2018.

² David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007.

Se trata de una *utopía* revolucionaria;³ México se convirtió en un laboratorio donde se modeló otro tipo de sociedad, la sociedad de mercado, una sociedad autorregulada por sus intereses privados quienes sabrán armonizar lo que ni la política, ni el imaginado “contrato social”, ni la moral pudieron; una sociedad cristalizada en sus clases y bloqueada en su movilidad social y cuya máxima ilusión es edificar clases medias *low cost*, superando a los incipientes estructuras de un Estado de protección social que se consideraba así, felizmente expelido al basurero de la historia.

En los ochenta ese programa de gobierno económico (que luego se convertiría en canon doctrinario)⁴ no fue el fruto de la deliberación ni decisión de la sociedad mexicana y sus múltiples intereses. No hubo ni se buscó algún tipo de consenso. Ni siquiera disponíamos de las instituciones adecuadas para elaborarlo. De tal suerte, nuestra época económica nació asistida por fórceps, presumiendo ser la única respuesta posible a una crisis terminal del viejo modelo autoritario y corporativo. El consenso del desarrollismo mexicano se rompió. Pocos actores y pocos factores de la economía ganaron, se incorporaron o se sintieron representados en el nuevo. Así llegó el modelo de la globalización mexicana y con él, una era gris de estancamiento.

Explícitamente, se trataba de dejar atrás la economía mixta, abandonar esa mezcla pragmática de políticas e instituciones en la cual los mercados libres son reconocidos en su papel de creación de riqueza, pero quedan sujetos a una regulación pública y un tipo de control social y político precautorio.

El modelo económico ha tenido tres momentos especialmente definitorios: las primeras medidas —que llegaron con la austeridad de Miguel de la Madrid— en la década de los ochenta; las múltiples reformas de Salinas de Gortari que hermanaron al PRI y al PAN en su visión económica, especialmente después de 1991 y la instauración del Tratado de Libre Comercio, y finalmente la obra del presidente Peña Nieto, merced a una negociación multipartidista en la que el sector petrolero nacional fue incorporado en definitiva al mercado mundial y a manos privadas.

Se trata de una vieja estrategia que en su concepción básica sólo conoce una salida: más y más reformas estructurales, no política económica, no políticas de demanda, sino “creación de contextos de mercado estables” para diseñar hipotéticas condiciones ideales a la inversión privada.

Como ha insistido Enrique Provencio, la cuestión no es que hayamos vivido paralizados “en medio de una sobrediagnosis de la economía”, sino más bien, en un contexto de falta de sinceridad en ese diagnóstico, y lo que hemos vivido puede resumirse así:

1] México ha metabolizado decenas (quizá centenas), muy diversas, reformas estructurales al menos desde 1985, y lo que vivimos a estas alturas son, precisamente, sus consecuencias, no su ausencia;

³ En el sentido de Pierre Rosanvallon, como el “paraíso de la sociedad de mercado”. Véase, *El capitalismo utópico*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 2006.

⁴ Fernando Escalante, *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015.

2] Muchas de esas reformas han derivado en fracasos a veces estruendosos (por ejemplo la privatización bancaria, la creación de las afores o la creación de un mercado de tierras en el campo mexicano);

3] No brinda explicaciones al hecho de que los afectados por las reformas estructurales son y han sido siempre los mismos: trabajadores asalariados, urbanos y agrícolas, clases medias y pensionados, precisamente porque el modelo ha dependido de la reproducción de un mercado laboral débil con salarios menguantes, y

4] Cómo las reformas no dan resultado, la conclusión sigue siendo que... ¡hacen falta más reformas en el mismo sentido!

Este recordatorio tiene como propósito subrayar no sólo la historia, sino la dureza con que ha sido esculpido el arreglo económico del libre mercado en México. Por eso es que un cambio en ese terreno será algo necesariamente denso y complejo precisamente porque sus propósitos vectores han sido atados y bien atados en la Constitución de la República, una gran cantidad de leyes, instituciones, definiciones de política, escuelas, organismos y aún, en la conciencia de muchos que —a querer o no— han asimilado sus ideas, sus preceptos y prejuicios a lo largo de toda una generación.

Gobiernos de cartel

Hasta el 1 de julio de 2018, dos de los tres más grandes partidos políticos mexicanos (PRI y PAN) habían compartido —con matices y acentos— el ideario y el programa difundido por esa visión económica. De hecho, el candidato del PRI —José Antonio Meade— logró serlo precisamente por la empatía y la aquiescencia que le prohíjan “los mercados”. El candidato del PAN hizo lo que pudo para aparecer dentro de la línea de la exigida “ortodoxia de la responsabilidad macroeconómica”. Y Andrés Manuel López Obrador se cuidó de romper ese libreto enviando constantes mensajes de continuidad esencial.

La campaña de 2018 y sus protagonistas acusaban así un síntoma que viene de lejos. El hecho de larga data, es que nuestra democracia, nuestro sistema electoral ha permitido la alternancia pacífica en el poder ejecutivo federal (en tres de cuatro elecciones presidenciales) pero hasta hoy, ya en la esfera de gobierno, esa alternancia tejió una suerte de “gobierno de cartel”, caracterizado por una ausencia de oposición y alternativa *en el terreno económico*.

En palabras del desaparecido Peter Mair: “Gobierno de cartel: una situación que impera cuando no existen diferencias significativas que dividan a los protagonistas de los partidos, por muy enérgicamente que compitan por los votos entre ellos”.⁵

¿Y la izquierda mexicana? Muy a menudo no cumplió con sus obligaciones programáticas, y sus posturas siguen sin ser una pieza coherente y definida en el debate público. Allí y donde ha llegado a gobernar, su política distintiva no es la económica sino la política social.

⁵ Peter Mair, ¿Gobernar el vacío?, *New Left Review en español* 42, enero-febrero de 2007.

A pesar del viraje programático del PRI hacia el neoliberalismo en los ochenta, tal como ocurrió con otros partidos de masas en América Latina (el peronismo en Argentina, Acción Democrática en Venezuela, el MNR en Bolivia, etc.), México no vivió ciclos de protesta social tan intensos como los ocurridos en esas latitudes, donde todos los partidos, sin distinción, acabaron hegemonizados con las reformas y el modelo de mercado. La izquierda partidista tuvo un papel estabilizador del sistema de partidos (y por tanto de la democratización) al convertirse ella misma en válvula de escape al desconcierto y descontento social en éstos años, pero sin elaboraciones suficientes ni capacidades para desafiar esa hegemonía del *mainstream* que no fuese la fórmula de los muchos programas sociales compensatorios para grupos desfavorecidos, vulnerables y clientelas propias.

No hay explicaciones monocausales ni unidireccionales para entender lo ocurrido en México, pero hay grandes procesos que han marcado nuestra (mala) suerte económica. En esa dirección, han sido ampliamente discutidos y demostrados los efectos castrantes de la globalización al incapacitar a los gobiernos nacionales para adoptar políticas económicas propias.

En lo que constituye toda una referencia para la discusión democrática y económica de nuestro tiempo, Dani Rodrik expuso su propio “trilema”: soberanía de los Estados, democracia y globalización. Sólo dos de estas tres alternativas son compatibles entre sí en un mismo lugar y tiempo. Nunca las tres juntas. Las sociedades contemporáneas deben renunciar a decidir autónomamente su política económica, o la toma democrática de las decisiones, o integrarse en un espacio superior, como por ejemplo, un área de libre comercio o una zona de integración.

Este esquema teórico —pertinente sobre todo para el mundo en desarrollo— se ha proyectado en México, Argentina, Brasil o en la Grecia de Tsipras: un nuevo gobierno elegido democráticamente quiere y no puede habitar en las tres dimensiones a la vez: su democracia, su soberanía económica nacional y hallar un lugar en las reglas internacionales (contrario sensu, el ejemplo inglés que alienta su soberanía, en un marco democrático, pero guardando toda la distancia posible del proyecto de la Unión Europea).

El viaje mexicano a la globalización que señalamos más arriba, comenzó en un estadio autoritario mediante el parto inaugural de la política de estabilización, austeridad y apertura comercial de los años ochenta. Después, el programa de la sociedad de mercado siguió su marcha con el frenético episodio reformador del salinismo, en cuyo seno se forjó el “gobierno de cártel” entre PRI y PAN, esencialmente en materia económica, pero con concesiones significativas para la arena política y democrática (creación del IFE, por ejemplo). Una vez que los vientos de la democratización arrebataron la mayoría en el Congreso al PRI, y el gobierno de la ciudad de México pasó a manos del partido de la izquierda, la agenda casi interminable de las reformas estructurales se ralentizó, pero el cartel de todos modos siguió funcionando (privatización e individualización de las pensiones —en 1996— y la ley del déficit cero en 2005-2006).

De modo que el “trilema” de Rodrik parece encajar y explicar la economía política reciente de México, primero por que al iniciar la era de las reformas estruc-

turales no existían condiciones democráticas mínimas y, después, por el componente que tanto subrayó Peter Mair (cristalizado además en instituciones perennes). “Los gobiernos de cártel han buscado refugio para sus propósitos en la seguridad que ofrecen las llamadas instituciones del Estado”. En este proceso, la toma de decisiones de política económica ha migrado hacia organismos o agencias “no mayoritarias”, instituciones de élite, como los bancos centrales y ciertas agencias reguladoras que, precisamente, se diseñan para permanecer aisladas de las presiones y de las demandas redistributivas.

El florecimiento y multiplicación de esos organismos económicos en México es un ejemplo palmario de las tesis de Mair, de esa aspiración supuestamente despolitizada para ser gobernada por un sistema de expertos, construida específicamente para excluir a los partidos, a los representantes populares, a la opinión pública y con ellos, cualquier preocupación de política redistributiva. “Estado ausente, democracia irrelevante, gobierno en el vacío, todo eso ocurre cuando la política redistributiva desaparece del escenario político”.

A su manera —más inglés y más socialdemócrata— Tony Judt llamó la atención a quienes estaban llamados a oponerse a toda esa cristalización institucional y política: el “silencio de los corderos”, o sea, la renuncia intelectual a la agenda de la igualdad. Sentencia Judt:

...quienes abdicaron de su labor al consentir y esconder la cabeza debajo del ala ante asuntos como la disminución de los impuestos a las grandes fortunas, el empobrecimiento de los salarios, los paraísos fiscales, la multiplicación de la pobreza, la desigualdad, la guerra de Irak, los ataques a las libertades civiles y al derecho internacional... en todo el mundo, los neoconservadores generan políticas económicas brutales que frecuentemente los liberales cubren con una hoja de parra.⁶

Los grandes propósitos nacionales, la historia, el progreso, la sociedad que caracterizaron a la política hasta después de los años sesenta del siglo pasado, forman parte del “desencanto”, aparecen desacreditadas y sin recuperación posible. A partir de los años ochenta, los años del triunfo de la revolución conservadora, nuestros objetivos colectivos son definidos en términos técnico-económicos (metas de inflación, superávit en el gasto de gobierno, tipo de cambio, tipos de interés, índices en bolsa de valores, reformas estructurales, etc.) como si no fueran herramientas para alcanzar fines sociales y políticos. Instrumentos reconvertidos en pautas morales, suficientes y necesarias en sí mismos.

El vacío es evidente: la política económica es lo que importa y lo que se mantiene a salvo de las elecciones, de la deliberación pública, de los cuestionamientos, de la alternancia, de la democracia misma.

Partidos que durante más de 20 años tejieron un gobierno de cartel fundado en la versión económica dominante, economistas y escuelas de élite que

⁶ Tony Judt con Timothy Snyder, *Pensar el siglo xx*, Madrid, Taurus, 2012.

expulsaron a la redistribución de su disciplina y preocupación; élites convencidas del pensamiento económico convencional; globalización que impone una ideología a su imagen, semejanza y conveniencia, y como expresión material de todo eso, instituciones vaticanas “libres de política”, supuestamente técnicas, dispuestas a seguir mandatos inamovibles, sin lugar alguno para la agenda de la redistribución.

Por fin, llegó la cita democrática del 2018 y ocurrió lo que algunos sociólogos llaman el “acto de venganza” de los electores ante una política económica inmovible, generadora de desigualdad, de pobreza, tan ajena y distante de la realidad social.

Morena en el momento más desigual

Que México sea un país exageradamente desigual no es novedad. Lo es —en cambio— el hecho de que esta desigualdad se haya agudizado como nunca antes porque las fuerzas de divergencia actúan desde los dos polos: los ricos se han hecho mucho más ricos, y los pobres se han hecho más pobres.

El impacto de la crisis de 2008 en los últimos 10 años ha resultado desproporcionado, mucho mayor aquí que en casi cualquier otra nación comparable, por persistencia de políticas explícitas, por la propia estructura redistributiva histórica, sobre todo, por la obsesiva contención salarial. Lo peor es que los pocos instrumentos que han paliado o contenido la desigualdad, se están quedando sin fondos por la declinación de la producción y de los ingresos del petróleo. Todo lo cual anuncia nuestra entrada a una nueva fase de concentración del ingreso aún más recalcitrante, a un histórico momento de extrema desigualdad que no había conocido la modernidad mexicana. Algo de esto, se cultivó en la raíz del triunfo de Morena.

“El momento más desigual” no es una licencia retórica. Uno tras otro, múltiples informes, balances de la segunda década del siglo XXI, dispuestos en conjunto, parecen dibujar un paisaje material extremadamente desigual en el México contemporáneo.⁷ Sólo el 25.1% de los hogares en México viven con 10 a 50 dólares al día, dice el BID, por debajo de Uruguay (63.3%), Paraguay (49.2%) o Brasil (39.1%).⁸ Una clase media que constituye sólo una cuarta parte de la población.

La OIT por su parte, señala que terminaremos este sexenio con el 57% de la población ocupada en la informalidad, muy por encima de la tasa promedio de América Latina (47%).⁹

Aquí, el apoyo a desempleados es prácticamente nulo (0.04 dólares por persona desempleada), atrás del promedio de la OCDE (5.16 dólares), de Corea del Sur (5.86 dólares), de Chile (1.01 dólares) y aún ¡de Grecia! que gasta 0.59 dólares por desempleado, con todo y su catástrofe económica iniciada en la crisis de entre décadas.¹⁰

⁷ Tal como lo sabe y lo fundamentó hace dos años, Gerardo Esquivel, próximo subsecretario de Hacienda, gracias a un estudio para OXFAM. <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf>.

⁸ <<https://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/pobreza%2C7526.html>>.

⁹ <<https://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/lang-es/index.htm>>.

¹⁰ <https://www.oecd.org/dev/americas/E-book_LEO2017_SP.pdf>.

Los trabajadores que ganan menos del salario mínimo son 8.6 millones (por debajo de la canasta alimentaria), según la ENOE del INEGI, un ingreso inferior a 2650 pesos al mes en la mitad del año 2018.¹¹

Y por contra, los bancos en México siguen cosechando ganancias históricas: en el primer trimestre del año registraron utilidades por 37834 millones de pesos, lo que supera en 7.2% el periodo comparable del 2017, informó la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Y si acudimos a otras tantas comparaciones internacionales, hallamos que México se ha convertido en el país con la relación más regresiva entre ganancias de capital y salarios, comparado con cualquier otra economía de su tamaño, de su estadio productivo, de América Latina o de la OCDE, una relación casi inversa a la que exhiben los países desarrollados, en los cuáles la tercera parte del ingreso total le corresponde típicamente al capital y dos terceras a las remuneraciones de los trabajadores. En México no: el 27% del ingreso total se lo lleva la enorme masa trabajadora, el 73% restante, los propietarios del capital.¹² Y como corolario de todo: en el siglo XXI —dice el FMI— México exhibe uno de los avances más pequeños en su PIB per cápita (14.7%) en toda América Latina, muy por abajo de Panamá (110.3%), de Perú (83.5%), Colombia (58.4%), Brasil (23.7%) y aún, por debajo de Guatemala (22.3%).¹³ Esto quiere decir que al ritmo de los últimos 17 años, México duplicará su PIB per cápita dentro de ¡73 años! O sea: hasta el año 2090 lograríamos el ingreso medio de los empobrecidos italianos de hoy.

La ceguera de las élites

Esta simple recolección de datos sueltos —todos actualizados para este año— llevan a otra pregunta: ¿como es que las élites biempensantes, los empresarios asustadizos, los economistas alineados y el gobierno del Presidente Peña, hicieron tan poco para amortiguar esta situación, caldo de cultivo de lo que ahora llaman “populismo”? ¿porqué en vez de demonizarlo, no bajaron al terreno para tomar el pulso de la población y desplegar otras decisiones de política económica y social?

Antes de 2017, todas las condiciones estaban listas para emprender una política de recuperación salarial, comenzando por los mínimos. No se hizo. Se pudo emprender una política masiva de formalización de las trabajadoras domésticas. Ni siquiera se ratificó el Convenio 189 para el trabajo decente con la OIT. Ante la insistencia de Coneval (avanzar hacia la universalización de la asistencia, menos programas sociales pero más potentes y mejor coordinados) la inercia persistió bajo la forma de mas fragmentación, redundancia y desperdicio entre los diferentes niveles de gobierno. Ninguna medida de importancia para corregir o atemperar la desigualdad ni el empobrecimiento.

Ni siquiera la iniciativa emblema del sexenio pudo alcanzar un impacto de consideración: los comedores dispuestos para atender a los más pobres alcanza-

¹¹ <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/?init=3>>.

¹² Datos del Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI. <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/>>.

¹³ <<http://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD>>.

ron a 600 000 personas. Esto significa que la cruzada contra el hambre, atendió a sólo uno, de cada 16 pobres extremos.¹⁴

Varios estudiosos auguran que esta tendencia hacia más pobreza y desigualdad persistirá. Desde el Institute for New Economic Thinking at the Oxford Martin School, Max Roser,¹⁵ adelantó ya una mayor desigualación en México durante esta década (medido a través del Índice de Gini). Lo mismo parecen confirmar los estudios de Fernando Cortés¹⁶ según los cuales, a partir de la segunda década del siglo XXI, nuestro país habría entrado a un nuevo ciclo de más concentración e inequidad, a contrapelo de casi todos los países grandes de América Latina. Y desde una amplia perspectiva histórica, en el King's College de Londres, el profesor Paul Segal¹⁷ también calcula que nuestro país se encuentra en su “momento más desigual”, el más desigual en los últimos dos siglos.

Este panorama (estancamiento secular, desigualdad extrema, salarios estructuralmente deprimidos y una democracia gobernada por un “cártel” transversal, ideológico e institucional) se matizó con el efecto de los miles de programas sociales, asistenciales y las transferencias que se instrumentan desde los gobiernos de todo tipo y nivel. Algo más de un billón de pesos de gasto anual en programas sociales.

Sin embargo, el problema capital es que la economía misma, la economía formal —ya no digamos el océano de informalidad que le acompaña— con sus muy bajos salarios, reproduce todos los días a los distintos tipos de pobreza, especialmente a la pobreza extrema. No es ninguna casualidad que el “humor social” ese caldo de cultivo donde se conforma la opinión pública y la decisión electoral, tenga como uno de sus nutrientes más poderosos, la situación laboral, salarial y la ansiedad por el porvenir. Todo ese océano de descontento que las élites mexicanas no quisieron ni pudieron ver, antes del primero de julio del 2018.

¿Cambiará el régimen económico?

Hemos oído estas grandes directivas económicas de Andrés Manuel López Obrador (confirmadas por sus voceros especializados): no se recurrirá a más deuda, no crecerá el gasto, se reordenará para atender otras prioridades que tomarán una nueva orientación hacia nuevos programas sociales y la inversión productiva. Y no habrá reforma hacendaria en el futuro previsible.

Éste es el acertijo mayor para los siguientes meses, no años: la desigualdad ha tomado un nuevo impulso porque el país ya no dispone de recursos líquidos petroleros para sostener el único dique eficiente contra los tirones de “divergen-

¹⁴ *VI Informe de Gobierno*, septiembre de 2018.

¹⁵ Max Roser, “Is income inequality rising or falling?”, 14 de marzo de 2015, blog <<http://www.maxrosier.com>>.

¹⁶ Fernando Cortés, *Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México*, ponencia presentada en el Seminario “Las desigualdades y el progreso en México: enfoques, dimensiones y medición”, México, 2013.

¹⁷ Paul Segal, *Inequality, Living Standards and Growth: Two Centuries of Economic Development in Mexico* (con Ingrid Bleynat y Amír Challú), Department of International Development, Working Paper 2017-02.

cia” (el gasto social, público, en salud, educación, pensiones, etc.); la reforma tributaria de 2014 no será ya suficiente ante la presión demográfica y no obstante, el presidente electo ha decidido no realizar ninguna otra reforma tributaria.

En tales condiciones ¿es posible crear otro arreglo económico, menos desigual, sin esa reforma fiscal de la que tanto ha insistido el Grupo Nuevo Curso del Desarrollo, o el economista Jaime Ros por ejemplo?¹⁸

Si esas son las decisiones, lo que queda son medidas redistributivas en el mercado, especialmente en el mercado laboral, motor principal que genera pobreza y pobreza extrema por sus salarios tan deprimidos.

Por eso, y a pesar de todo, incrementar el salario mínimo en todo el país, como punta de lanza de un sostenido plan de recuperación salarial de los trabajadores mexicanos, empezando por las escalas más bajas, se constituiría en una rectificación sustantiva del modelo.

¿Y las servidoras domésticas? ¿Es posible imaginar una ingeniería financiera para que todas ellas puedan aportar al IMSS con nosotros, sus patrones, formalizarlas y de paso darles seguridad social a quienes producen alrededor del 20% del PIB nacional?

La dirección es diferente, pero no necesariamente contrapuesta: bajar altos salarios en el gobierno, sí, pero subir los salarios y la protección laboral en el mercado de millones de mexicanos. No sólo achaparrar ingresos en la cúspide, sino ascender percepciones en la base más necesitada.

Y por supuesto, desplegar una corrección ordenada en los miles y miles de programas sociales desperdigados por todo el país ¿no merecerían una revisión imparcial, no clientelar, dirigida por el Coneval, para compactarlos, hacerlos universales, dar paso al seguro de desempleo igual para todos, incondicionado y de paso destruir las condicionantes que someten a millones a los vaivenes del gobierno en turno?

La desigualdad es la premisa del modelo, no su consecuencia, y el cambio debería empezar allí. Nuestro nivel salarial —en el sótano mundial— no es producto del “estadio productivo” ni de las condiciones “naturales” del mercado, sino de una política económica que vive de la competitividad espuria y de un nivel de precios controlado a costa de la masa salarial.

No fueron Keynes ni el desarrollismo las escuelas que plantearon por primera vez el “principio de simpatía”, o sea, la idea de inyectar en las decisiones económicas la variable de inclusión y bienestar de los que han perdido (en nuestro caso, ha perdido ya una generación). Como recuerdan Antón Costas y Xosé Carlos Arias, fue Adam Smith quien invocó a la “simpatía” como el cemento que cohesionaba a la sociedad de mercado.¹⁹

¹⁸ “Reforma hacendaria: para aprovechar el espacio fiscal y mejorar la gestión del gasto público”, en Rolando Cordera y Enrique Provencio, *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*, PUED-UNAM, 2018. Jaime Ros, *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México, 2013.

¹⁹ Carlos Arias y Antón Costas, *La torre de la arrogancia: políticas y mercados después de la crisis*, Madrid, Planeta, 2012.

En ausencia de una transformación que lance una urgente onda de cohesión social no podemos hablar de cambio en el régimen económico porque la desigualdad es la precondition misma del modelo.

No me desentiendo de las dificultades. No tengo duda de que pocas cosas son más complejas en el mundo de hoy, que modificar los componentes de inserción a la globalización, pero creo que el triunfo de Morena nos coloca ante una paradoja que exige una solución: el lenguaje de la cuarta transformación dice querer desterrar el neoliberalismo, pero sus medidas anunciadas, al cabo, lo sostienen (recortes, una cierta noción de austeridad, programas sociales focalizados en el centro, nada de estímulos vía endeudamiento, ortodoxia monetaria) en suma: hacer otra cosa con los mismos instrumentos, encontrando dinero para la inversión de la misma bolsa disminuida.

Ojalá esa paradoja se disuelva y los hechos se empaten con el lenguaje. Hay que introducir correcciones puntuales, precisas, viables dentro del andamiaje atado durante tres décadas. Y creo que los hechos nos informan con certeza que la absoluta prioridad, en este momento histórico es detener el agravamiento de la desigualdad. Allí está la oportunidad estratégica para el cambio del régimen económico que ha ensombrecido por décadas, la vida democrática mexicana. **Ω**

Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024

Enrique Provencio*

El Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicó a principios de 2018 el volumen *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*.¹ Se trata de formulaciones que tienen como centro de atención las alternativas de políticas, en un conjunto de temas clave agrupados en la búsqueda de una mejor distribución del ingreso y la riqueza, la reducción acelerada de la pobreza, el crecimiento inclusivo y sostenido, el desarrollo sustentable, la reorientación de las relaciones con el mundo y las reformas que propicien tanto el fortalecimiento de la democracia como la creación de relaciones creativas entre las instituciones y la sociedad.

El libro, coordinado por Rolando Cordera y Enrique Provencio,² es la tercera entrega de la colección Informe del Desarrollo en México, que el PUED empezó a publicar en 2016. Los textos mantienen un aliento estratégico para perfilar orientaciones clave, pero sin eludir ideas operativas vinculadas a los instrumentos de ejecución. En otras palabras, el texto aborda sugerencias factibles para reformar las políticas de desarrollo en los seis ejes que ordenan las argumentaciones y los planteamientos.

La elección del tema general de este reporte no fue casual ni inocente: obediencia a la decisión de aportar elementos para el debate de las opciones de política en el contexto de la elección federal de 2018 y en la transición de gobierno que definirá los derroteros de la acción pública hasta ya entrada la tercera década del presente siglo. De hecho, las propuestas están pensadas en un escenario de más largo alcance, siguiendo el libro *Perspectivas del desarrollo a 2030*, que el PUED publicó en 2017, y que discutió las implicaciones que para México tienen los principales objetivos de desarrollo sostenible que Naciones Unidas acordó para el periodo 2015-2030.

Formular propuestas es un ejercicio arriesgado, aun así, los investigadores del PUED y los invitados externos tomaron el riesgo, no sólo porque una parte de su tarea consiste en tender puentes entre la academia y el quehacer público y colectivo, sino porque sus trabajos derivan usual y deliberadamente hacia la discusión de las opciones de política. De este modo el informe *Propuestas estratégicas*

* Maestro en economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Presidente del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente (CeIBA, A.C.).

¹ Rolando Cordera y Enrique Provencio (coords.), *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*. México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2018. Puede obtenerse la versión digital en: <www.pued.unam/publicaciones>.

² La relación de todos los autores puede verse al final de este texto.

cas para el desarrollo 2019-2024 concurrió junto con otras iniciativas académicas, empresariales, de la sociedad y hasta de organismos internacionales, como la OCDE, a la deliberación sobre el curso que debería tomar el desarrollo en México, empezando por el logro de una cierta normalidad en el restablecimiento de la confianza en la política y en las instituciones como paso previo o simultáneo de la reconstrucción del Estado.

Los primeros obligados a participar en esa deliberación eran los propios partidos políticos, a través de sus plataformas electorales, cuyas debilidades —y fortalezas, en algunos casos— quedaron exhibidas en los pocos debates públicos que se llevaron a cabo durante el periodo electoral, sobre todo en las mesas que organizaron el Instituto Nacional Electoral y la Universidad Nacional Autónoma de México. Pasadas las elecciones federales, la discusión colectiva requiere intensificarse para contribuir a decisiones mejor fundamentadas que den cuerpo a las estrategias del nuevo gobierno. Las contribuciones del PUED están concebidas, precisamente, para alimentar reflexiones de mayor alcance, en una interlocución que abarca no sólo a servidores públicos sino también a legisladores y, en general, a quienes se interesen en conocer mejor las opciones de políticas.

El informe *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024* parte de un diagnóstico común cruzado por las insuficiencias y distorsiones del desarrollo mexicano de las últimas tres décadas, y por los limitados alcances de las reformas de los años posteriores a 2012. México experimentó con iniciativas reformadoras que han dejado un saldo documentado de bajo crecimiento económico, niveles muy elevados de pobreza y de concentración de ingresos y riqueza y, más recientemente, francos procesos de desintegración e incertidumbre social en el marco de una peligrosa oleada de violencia e inseguridad, desconfianza hacia las instituciones y baja credibilidad en los programas colectivos.

Hoy las reformas están sometidas a severos cuestionamientos, pero no se perfila aún lo que pudiera llamarse un modelo o proyecto nacional que ofrezca un nuevo curso de desarrollo basado en una relación virtuosa de mayor crecimiento sostenido, equidad social con abatimiento de la pobreza, sustentabilidad ambiental y desarrollo territorial ordenado. Las estrategias dominantes desde los años noventa del siglo pasado están tan arraigadas en la legislación, la práctica gubernamental y la mentalidad colectiva, que se volvieron poco menos que una costumbre pública, casi una mentalidad colectiva proclive al bajo crecimiento, a la informalidad, la concentración de ingresos y riquezas y, sobre todo, a la debilidad de intervención pública a través de las inversiones y los gastos para servicios públicos.

Se trata de algo cercano a una impronta histórica que al parecer limita el escenario de las políticas, y que sobre todo acota la imaginación política para emprender una reorientación de la acción pública a favor de un desarrollo genuinamente incluyente e innovador, que ofrezca un futuro atractivo para la población que hasta ahora no ha sido favorecida por una estrategia que ha subordinado el crecimiento a la estabilidad, pero que al final se ha estado consumiendo en la ya larga carrera de inseguridad, corrupción y debilitamiento de las instituciones.

Hay 29 temas abordados en el informe *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*, con más de 120 planteamientos de diferente alcance y escala, que sería difícil glosar en esta reseña. Por ello enseguida sólo se resumen aspectos clave de las argumentaciones que aparecen en el libro, sin seguir necesariamente el orden de sus ejes y secciones.

Hay en el informe un punto de partida: de mantenerse los escenarios inerciales que hemos visto en los últimos años, para mediados de la próxima década México seguirá en medio de un crecimiento económico mediocre, con una generación insuficiente de empleos mal remunerados, con ingresos públicos tributarios que no alcanzarán para financiar las inversiones públicas que requiere la infraestructura ni los servicios públicos adecuados para cubrir los derechos de educación, salud y seguridad social, entre otros. El arreglo económico actual apenas dará para que la economía crezca entre 2 y 2.5% anual los próximos años, sobre todo en el marco de incertidumbres externas que se derivan del neo proteccionismo comercial y de las medidas que viene adoptando gobierno estadounidense a partir de 2017.

De no recuperarse los motores internos del crecimiento, es decir, las inversiones tanto públicas como privadas, el dinamismo económico mexicano seguirá sólo en función de la demanda norteamericana de importaciones, en particular en las ramas de automóviles, autopartes y equipo eléctrico, que son las dominantes en nuestras exportaciones. Pero hay una necesidad palpable: en los próximos lustros se requerirá un esfuerzo intensivo de innovación para que la economía se oriente cada vez más y con mayor rapidez hacia actividades de alta tecnología, que son las que vienen marcando la pauta del dinamismo económico contemporáneo. Por esto habría que concebir una estrategia que incorpore la visión tecnológico-innovadora en la política económica, que asigne fondos a la inversión en ciencia y educación superior no en la medida que sobren recursos de los demás destinos de gasto, sino en la medida que sea necesario para detonar el actual sistema científico tecnológico.

El informe *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024* no separa las prioridades sociales y distributivas de las económicas, salvo para fines operativos y de exposición. De hecho, el corazón del informe es, precisamente, el mejoramiento de la distribución, así a favor de los hogares que menos perciben, como de las personas cuyas entradas dependen de las remuneraciones al trabajo. Se postulan políticas económicas, fiscales y sociales con orientación redistributiva y para un crecimiento más alto que en las últimas dos décadas, centrado en la generación de empleos mejor remunerados.

¿Qué tan factible es emprender un esfuerzo distributivo? Una línea argumental clásica postula que los costos de la redistribución la hacen ineficiente, y que acaban minando las capacidades productivas. Sin embargo, una de las elaboraciones específicas del informe muestra que una redistribución equivalente al 5% del ingreso y a 1.6% del PIB permitiría reducir la pobreza extrema al 1%, es decir, terminar casi por completo con este tipo de pobreza. Tales medidas reducirían el índice de

Gini de 0.50 a 0.42. El ejercicio ofrece elementos fundados para postular otros escenarios viables de redistribución y menor pobreza y desigualdad de ingresos.

En el informe del PUED la pobreza se aborda tanto en su perspectiva económica como de derechos humanos. Se proponen estrategias contra la pobreza basadas en políticas laborales y de mejoras salariales, y en la universalización de servicios y políticas de educación y salud, entre otras, y la mejora de su calidad, no sólo de las coberturas. También se sugieren estrategias integradas, articuladas y más eficientes que respondan a las diferentes dimensiones de la pobreza multidimensional, por ejemplo, en alimentación y seguridad social.

Se considera factible la reducción acelerada de la pobreza, por un lado como resultado las propias políticas redistributivas, y por otro por los beneficios de un crecimiento más incluyente. Sin excluir las políticas basadas en transferencias a los hogares más pobres ni los programas focalizados, se proponen estrategias contra la pobreza basadas en políticas laborales y de mejoras salariales, y en la universalización de servicios y políticas de educación y salud, entre otras, y la mejora de su calidad, no sólo de las coberturas.

En otros planos, se proponen estrategias integradas, articuladas y más eficientes que respondan a las diferentes dimensiones de la pobreza multidimensional, por ejemplo en alimentación y seguridad social. En las políticas sociales, y en general en las políticas públicas, se plantea como indispensable integrar las consideraciones de dinámica demográfica, sobre todo para la viabilidad de los sistemas de protección del ingreso, la seguridad social y la salud pública, atendiendo la interdependencia generacional. Del mismo modo, la dinámica demográfica debe ser considerada por sus implicaciones para el desarrollo urbano, la desigualdad económica regional, la perspectiva de género y otros procesos.

Uno de los aspectos críticos que aborda el informe se refiere al papel que en los próximos años debe jugar la recuperación de la inversión pública, tanto para la modernización de infraestructura y la atención de urgencias sociales, como para impulsar un crecimiento más dinámico, inclusivo y sostenido. No sólo se requieren más recursos para inversión pública, sino también para mejorar transferencias a los deciles más pobres. Por ello, se postula una reconsideración de la política de finanzas públicas, que se aprecia como factible y compatible con la estabilidad macroeconómica y, por ende, con las políticas monetarias y financieras.

Contra la opinión predominante, el informe del PUED postula que a pesar del contexto político adverso e incluso de una opinión pública que no parece dispuesta a platicar sobre una nueva reforma fiscal, resulta necesario crear las condiciones sociales para dotar al Estado de los recursos suficientes para sufragar las necesidades económicas y sociales que no se están cubriendo ahora y que no se podrán atender los próximos años por la penuria fiscal. Las reformas tributarias de 2013 fueron, quizá, las únicas exitosas de las emprendidas por el gobierno federal 2012-2018, pero fueron probablemente las más incomprendidas. Gracias a ellas los ingresos tributarios federales aumentaron casi 5% del producto interno bruto, y sin esos recursos la caída de los precios del petróleo de 2015 junto con el aumento

de las tasas de interés y otros factores, habría generado un ajuste presupuestal aún más intenso que el ocurrido, o bien un aumento mayor de la deuda pública.

El tema cobra actualidad y de hecho su vigencia será constante porque se trata de una de las mayores debilidades estructurales de México, no sólo de las finanzas públicas. Su abordaje no se agotará con el énfasis en el combate a la corrupción ni con la mayor eficiencia del gasto público, que sin duda son dos aspectos prioritarios a abordar. Más allá de ellos, y más temprano que tarde, surgirán las interrogantes sobre la capacidad de financiamiento del gasto público.

Una primera línea se refiere a la elevación la recaudación tributaria y la progresividad del sistema impositivo. La relación entre los ingresos tributarios y el PIB sigue siendo baja. Dos factores importantes en la desigualdad de la distribución del ingreso, son la escasa incidencia del sistema impositivo en la distribución del ingreso personal disponible y la falta de progresividad de los impuestos en los tramos más altos de la pirámide de ingresos. Por eso la necesidad de elevar la progresividad de la tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a lo largo de todos los tramos de ingreso y en particular en los tramos más altos.

También es necesario reforzar la recaudación de impuestos por los gobiernos locales, por la débil recaudación por parte de estados y municipios. Se propone explorar cambios legislativos que vinculen parcialmente las participaciones en los ingresos federales al esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales.

Uno de los aspectos definitorios del debate en las cuestiones de política económica es si aún es posible aprovechar el margen de endeudamiento disponible. Si bien el coeficiente de endeudamiento respecto al PIB ha crecido, la capacidad de pago de la deuda ha mejorado y el costo de la deuda, en relación a dicha capacidad de pago, se ha reducido. Aun así, en esta materia se debe seguir un curso prudente. Dicho coeficiente se mantendrá constante, siempre que la deuda crezca al mismo ritmo que el PIB nominal, lo que abre un espacio de holgura en las finanzas que será tanto más amplio en la medida en que la estrategia de desarrollo cumpla con su cometido de elevar la tasa de crecimiento del producto. Se generaría un círculo virtuoso, en el que utilizar ingresos adicionales provenientes del endeudamiento daría lugar a un mayor crecimiento del PIB, que permitiría mantener bajo control el coeficiente de endeudamiento. Se plantea que es posible establecer una política fiscal que aproveche el margen de endeudamiento disponible, cuidando que el coeficiente de endeudamiento respecto del PIB se mantenga constante a lo largo del ciclo económico.

Una vez evaluadas las necesidades de gasto de la estrategia de desarrollo y las perspectivas de ingreso de la misma, se puede pensar en ajustar al alza algunos impuestos al consumo en bienes que preferentemente estén asociados al consumo de los grupos de mayores ingresos. Aquí la idea consiste en utilizar el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios a los combustibles para conciliar las propuestas de ingreso y gasto.

Aunque debe reconocerse el avance en materia de fiscalización y de eficiencia en la recaudación de los últimos años, es indispensable ampliar los esfuerzos para reducir la evasión fiscal y mejorar el cumplimiento, y ampliar el alcance de

las obligaciones de seguridad social. Para ello se deberían redoblar los esfuerzos de fiscalización de la actividad productiva y ligar la incorporación fiscal de las empresas a su regularización en materia de seguridad social, al tiempo que se incorporan a la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia.

En cuanto al gasto público, las necesidades son múltiples, pero las propuestas del informe dan prioridad a la inversión pública. El crecimiento del producto nacional descansa en la capacidad productiva, y elevar la tasa de crecimiento del producto supone incrementar la formación bruta de capital fijo como proporción del PIB. La tasa de inversión total no ha crecido en la medida necesaria pues el incremento de la inversión privada (como porcentaje del PIB) se ha visto contrarrestada por la caída sistemática en la inversión pública. La meta que se propone es incrementar el gasto en inversión del Estado, en infraestructura productiva, energética, social y de protección del ambiente, en alrededor de tres puntos como porcentaje del PIB.

Los objetivos estratégicos de reducción de la pobreza y de alcanzar una distribución del ingreso más equitativa están vinculados con una política tributaria más progresiva y con una elevación de la tasa de crecimiento del PIB, pero también con una distribución más equitativa del acceso a la seguridad social. Esto supone establecer una pensión por vejez o invalidez mínima de acceso universal, un calendario preciso de cierre de la brecha entre el paquete de padecimientos cubiertos por las instituciones de salud vinculadas al trabajo formal y los que se ofrecen a población abierta financiados mediante nuevos mecanismos de afiliación. El objetivo final es la convergencia de los sistemas de seguridad social existentes.

La desigualdad educativa es una de las dimensiones más evidentes de la desigualdad en México. Hay aspectos del sistema que no han sido suficientemente atendidos y que suponen la aplicación de recursos adicionales. A estos aspectos se abocan la igualación hacia arriba de la infraestructura de los planteles educativos; formación, profesionalización y actualización de docentes y directivos, y de atender el rompimiento de la cobertura entre la educación básica y la preuniversitaria mediante becas condicionadas.

Una estrategia de finanzas públicas como la que se propone debe ganarse la aprobación de una sociedad que ve con creciente recelo a los responsables de la acción pública. Ambas condiciones de éxito requieren cambios institucionales en la manera de gestionar el gasto y en los mecanismos de rendición de cuentas. Se presentan tres propuestas en este aspecto, pues no sólo subsiste sino que se ha agravado la percepción de falta de transparencia y de corrupción. Primero se sugiere la creación de consejos consultivos sectoriales (infraestructura carretera y de transporte; infraestructura hidráulica; sector energético; educación y salud) con participación de organismos y asociaciones profesionales, así como de la sociedad, que den seguimiento a las licitaciones, convenios modificatorios, avances físicos, financieros y puesta en marcha de los principales proyectos de inversión. Dichos consejos serían órganos auxiliares de las instancias ciudadanas del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

También se sugiere avanzar en la fiscalización del gasto de las entidades fondeado con recursos federales. A lo largo de los últimos años, los recursos federales ejercidos por los gobiernos locales han venido aumentando sistemáticamente. Los controles de dicho gasto, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas, tienen marcos normativos diversos y son de calidad muy heterogénea, lo que ha dado lugar a múltiples conflictos, así como a una creciente desconfianza ciudadana en muchos gobiernos estatales. También se plantea la homologación de las legislaciones locales en materia de responsabilidad de los servidores públicos y rendición de cuentas, que incluya una participación más amplia de la Auditoría Superior de la Federación en la supervisión del gasto público fondeado por recursos federales.

En las últimas dos décadas, los programas de política pública que tienen como objeto combatir la pobreza mediante transferencias en efectivo o en especie, se han multiplicado dando lugar a mayores costos, traslapes y pérdida de eficiencia y equidad. Por las razones anteriores, en el rubro de reformas institucionales para una mejor gestión del gasto, se propone racionalizar los programas sociales estableciendo un catálogo nacional de programas sociales y un padrón único de beneficiarios de los mismos.

Cualquier estrategia de desarrollo que pretenda, como es el caso de ésta, elevar la tributación y el gasto del Estado, debe incluir no sólo elementos que apunten a una mayor eficiencia y transparencia del gasto como las que se han presentado. También debe contener propuestas y gestos, que apunten a persuadir a la ciudadanía de que el mayor ingreso y gasto públicos persiguen fines colectivos. Por ello se plantea reforzar las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de austeridad en el gasto, promover la eliminación de cualquier partida de gasto de asignación discrecional por los legisladores en lo individual e introducir la prohibición del gasto en publicidad de las obras, programas y logros de gobierno, mediante los cambios pertinentes tanto en la legislación federal como en la local.

Así como el núcleo del informe *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024* está en la cuestión social y distributiva, la sustentabilidad ambiental también condiciona las modalidades y los alcances de la estrategia de mayor crecimiento económico. Las propuestas enfatizan la urgencia de que los procesos de producción y consumo, de ocupación del territorio, del uso de la energía, de la generación de desechos y otros, se acoplen pronto con patrones ambientales sustentables. Lo anterior es necesario tanto por la urgencia de frenar y revertir el deterioro de los ecosistemas y el agotamiento de algunos de sus servicios, como por la necesidad de abrir campos de la economía que se especialicen en las llamadas economías verdes.

También se formulan propuestas para reorientar el sistema de desarrollo urbano, con políticas que favorezcan a ciudades medias, mejoren sus equipamientos, medios de movilidad y estrategias de resiliencia, sobre todo en ciudades más vulnerables al cambio climático y más expuestas a las amenazas sísmicas, hidro-

meteorológicas y de otros tipos. Por el crecimiento de las brechas interregionales en años recientes, se propone una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional, con mayor énfasis en las dimensiones territoriales de las políticas de desarrollo, y en las implicaciones inter e intrarregionales.

En política de transición energética y de cambio climático se llama al incremento más acelerado de las energías renovables en la matriz energética, intensificar la eficiencia y el ahorro de energía, articular la transición energética a los potenciales del desarrollo nacional, y realizar una reestructuración financiera de Petróleos Mexicanos.

En los años recientes se han profundizado las brechas económicas regionales como consecuencia de factores diversos, como el efecto desigual que la inserción externa está tendiendo en las entidades federativas, los impactos de la disminución de la extracción y transformación del petróleo, la inseguridad pública, el comportamiento diferenciado de la inversión privada y pública, y las secuelas de los patrones históricos de la desigualdad regional, entre otros.

La estrategia nacional de desarrollo debe considerar una ruta o escenario de convergencia de las regiones, que contemple no sólo un mayor crecimiento por habitante de los estados que se están rezagando, sino énfasis explícitos en el desarrollo social, la sustentabilidad ambiental y otros factores de integración nacional. El informe llama a activar una estrategia nacional de alta intensidad para el desarrollo regional, que tenga prioridad política elevada, disponga de apoyo presupuestal preferente, y sostenga un esfuerzo de largo alcance para acelerar el desarrollo de los estados y regiones más rezagadas

Las tendencias recientes a la divergencia regional estructural suponen algo más que lanzar programas formales. Se deben formular, pero se impone ir más allá del tradicional protocolo jurídico-institucional, para buscar algo así como un “pacto regional”, establecer una agenda compartida para la renovación del federalismo y el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales para el desarrollo.

La estrategia nacional para el desarrollo regional requiere una formulación y conducción compartida entre gobierno federal y gobiernos estatales, con agendas orientadas por la cohesión social y territorial, con prioridades acordadas de temas, instrumentos y recursos. Se plantea también un mayor énfasis en las dimensiones territoriales de las políticas de desarrollo, y en las implicaciones inter e intrarregionales.

El esfuerzo más notorio de los años recientes en este tema de desarrollo regional son las Zonas Económicas Especiales. Es una iniciativa importante, pero presenta el riesgo de replicar una modalidad de enclave; y también presenta una oportunidad para posicionar al sur-sureste en el centro de la estrategia nacional de desarrollo regional. Se dice en el informe que se requiere una adecuada combinación de zonas basadas en detonar desarrollo regional en sus zonas de influencia, con una política más general de desarrollo endógeno de las regiones.

También, y ante las amenazas del cambio climático, se sugiere fortalecer una estrategia de adaptación con criterios regionales. Una estrategia diferenciada por

regiones de adaptación a cambios ambientales y climáticos, de los recientes y los previstos más probables según los escenarios regionales de cambio climático.

En cuanto a las relaciones globales, el informe postula que es necesario un replanteamiento a fondo de los vínculos con el exterior para mirar más ampliamente y de otra manera nuestro lugar en el mundo, donde México vele más por sus intereses al tiempo que asuma sus responsabilidades globales.

El cambio en política internacional supondría considerarse no sólo parte integral de América del Norte, sino también de América Latina, y derivar de ahí algunos cambios estratégicos en las prioridades de política exterior, incluyendo a países y grupos regionales que hasta ahora no han ocupado posiciones relevantes en la agenda exterior mexicana.

El informe *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024* se hace cargo de que es indispensable hacerse cargo de los factores institucionales y políticos que es indispensable considerar para un curso exitoso de desarrollo incluso los próximos años. A las dificultades estructurales convencionales y conocidas del atraso económico y social, en el transcurso del siglo se han ido sumando dificultades que están anclando el desarrollo, y que se acumulan a las trampas del bajo crecimiento, en especial por las condiciones de inseguridad, corrupción y opacidad en las instituciones, de tal modo que hoy resulta indispensable la pacificación nacional, la generación de confianza en las instituciones y la operación de gobiernos abiertos en condiciones de eficiencia. De eso y otros aspectos, precisamente, se trata la economía política de un nuevo curso de desarrollo.

La pérdida de la confianza en instituciones y partidos, la fatiga por la corrupción y la inseguridad, se retroalimentaron sin duda con los malos resultados sociales y económicos. Hay una interacción entre el largo estancamiento estructural del modelo económico y social, con la crisis institucional y política que se expresó de manera tan contundente en las pasadas elecciones federales.

La reorientación del desarrollo tiene una base social y política legítima e incuestionada a partir del resultado electoral de 2018. Sin embargo, la salida del largo lapso de bajo rendimiento económico, de la elevada concentración del ingreso, de los altos niveles de pobreza, del atraso científico y tecnológico, del grave proceso de deterioro ambiental, de la profundización de las brechas regionales de desarrollo y de tantas otras expresiones de nuestra condición nacional, no tienen necesariamente soluciones obvias ni simples.

Aquí entra la necesidad de alcanzar una deliberación nacional de alta intensidad, que someta a debate las mejores opciones. El informe *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha hecho ya su aporte y está a disposición de quienes deseen documentar o contrapuntar mejor sus alternativas. **Ω**

Participaron en la elaboración del documento: Alejandro Mohar, Alberto Carramiñana, Armando Sánchez, Cassio Luiselli, Ciro Murayama, Curtis Huffman, Delfino

Vargas, Enrique del Val, Enrique Provencio, Fernando Cortés, Francisco Javier Alejo, Iliana Yaschine, Israel Banegas, Jacqueline Peschard, Jesuswaldo Martínez, Jorge Eduardo Navarrete, José Casar, José Woldenberg, Juan Carlos Moreno-Brid, Julia Carabias, Margarita Flores, Mario Luis Fuentes, Maritza Rosales, Mauricio de Maria y Campos, Norma Samaniego, Olac Fuentes, Ramón Carlos Torres, Ricardo Becerra, Ricardo Regules, Rodolfo Ramírez, y Sergio Carrera.

Colaboradores: Alejandro Burgos, Cristina Hernández, Omar Escalante, Servando Valdés. Diseño, edición, formación y corrección: Nayatzin Garrido.

Este número de *Configuraciones* ha sido posible gracias a la solidaridad de:

Francisco Javier Alejo
Carmen de Araujo
Hugo Andrés Araujo
Ricardo Becerra Laguna
José Blanco
Antonio Bolívar
Elsa Cadena
Felipe Cazals
Carmen Cordera Campos
Fernando Cortés
Margarita Flores
Antonio Franco
Mario Luis Fuentes
Jesús Galindo
Luis Emilio Giménez Cacho
Germán González Dávila
Eduardo Goycoolea
Jesús de Hoyos
Eugenia Huerta
David Ibarra Muñoz
Julio Labastida
Raúl Livas Elizondo
Leonardo Lomelí Vanegas
Rosa Elena Montes de Oca
Maricruz Mora Arjona
Paloma Mora Arjona
Eliezer Morales Aragón
Federico Novelo
Emilio Ocampo Arenal
José Andrés de Oteyza
María de los Ángeles Pensado
David Pantoja
Virginia Pérez Cota
Jacqueline Peschard
Jaime Ros Bosch
Enrique Rubio Lara
Pablo Ruiz Nápoles
Hortensia Santiago
José Sarukhán
Carlos Tello Macías
Ramón Carlos Torres
Ricardo Valero
José Woldenberg
Alicia Ziccardi

y otros amigos-donantes anónimos y asistentes-contribuyentes a nuestras reuniones

