

2021: EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA. (EL CASO MEXICANO).

Los días 23 y 24 de noviembre se celebró en la Ciudad de México un encuentro de académicos, investigadores y periodistas que tuvo como propósito hacer un examen de la condición actual de la democracia mexicana. Fue una discusión de dos días, para reconocer la forma en que la que se está ejerciendo el poder político y tomando las decisiones más importantes en nuestro país: leyes, presupuestos, cambios institucionales y programas sexenales, casi exactamente a tres años de la toma de posesión del presidente Andrés Manuel López Obrador.

El encuentro fue auspiciado por el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), asociación civil con 32 años de actividad pública.

Hace un año, publicamos un libro cuya finalidad fue evaluar los resultados de las políticas públicas de ese mismo gobierno¹, pero ahora, ya no se trató de examinar el contenido, sino de evaluar la *forma*, la política misma, su *índole*, se trató de medir los signos vitales de nuestra democracia.

De esa manera, a lo largo de 10 mesas, se desarrolló nuestro “**Encuentro, 2021: el estado de la democracia de México**” (<https://youtu.be/JUtRVqbZTPk> y <https://youtu.be/qjihkXZ5DIw>). Aquí presentamos sus principales conclusiones.

¹ Becerra, Ricardo y José Woldenberg (coordinadores). **Balance temprano, desde la izquierda democrática**. Editorial Grano de Sal, México, 2020.

I.- CONTEXTO.

México sigue una tendencia mundial de progresiva pérdida de atributos democráticos. No estamos ante un proceso dramático en el cual, nuestra democracia se haya desplomado o desaparecido de golpe, sino que se está desmantelando pieza por pieza, y se está desmontando por decisiones del poder ejecutivo. Esto emparenta a nuestro país con decenas de naciones en el planeta. Tal y como reporta Freedom House², el mundo ha entrado a una fase de “recesión democrática” o para usar la definición de V-Dem, nuestras democracias languidecen “sitiadas”³. En tales estudios, la mayor parte del globo vive en territorios donde se pierden atributos democráticos y se han detenido muchos de los procesos democratizadores que se vivían en un buen número de países.

No es raro, sino al contrario, extremadamente urgente que el continente americano y más concretamente América Latina, tome nota de que en los últimos años seis países en la región, han dejado de ser democráticos. Signos de erosión son además visibles en los dos países más grandes del subcontinente: Brasil y el caso que nos ocupa, México.

Estamos pues, no solo obligados a reemprender esfuerzos, sino también a colaborar a escala nacional, regional y mundial, de modo más eficaz y decidido para defender la vida democrática en cada nación.

II.- EL CASO MEXICANO.

Nuestra democracia lleva ya, al menos, cinco años embarcada en un trayecto que lesiona sus componentes, sobre todo en cuatro materias:

1. Una extensión de la violencia criminal que cancela los derechos humanos e inhibe los ejercicios de las libertades, en muchas zonas del país.
2. Una expansión del ámbito de actuación de las Fuerzas Armadas hacia tareas civiles y de gobierno ajenas a su naturaleza y función constitucional, así como de regulaciones y prácticas para combatir el crimen que se encuentran en tensión con los derechos civiles.

² Freedom in the World 2021: Democracy under Siege. Freedom House. 2020. <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>

³ “Democracy report 2021”. Varieties of Democracy (V-Dem) Project. 2021.

3. Un descontento social también extendido, producto de años de estancamiento económico con alta concentración del ingreso. Esta situación propició un caldo de cultivo que multiplicó la desafección hacia las instituciones de la democracia.
4. La irrupción de una fuerza y un discurso político polarizantes, que se proponen, explícita y permanentemente, dividir a la sociedad mexicana en dos polos, lo que implica, desconocer su pluralidad política real y justificar una creciente concentración de poder en el ejecutivo nacional.

Los graves problemas del país no pudieron ser solucionados a lo largo del siglo XXI. Pero la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia de la República, no sólo no ha ofrecido solución a ninguno de ellos, y por el contrario, los ha profundizado en todos los órdenes.

- 1) Antes de la pandemia -en el 2020- México ya era un país cuya economía crecía poco, y registraba incluso una tasa negativa, de -0.1 por ciento en 2019. En 2020, la caída alcanzó un -8.5 por ciento.
- 2) La militarización de los sistemas esenciales se ha acelerado como nunca antes y la presencia del ejército en múltiples áreas de la vida civil (como la seguridad pública o la obra de infraestructura pública) es hoy mayor que nunca.
- 3) Los niveles de violencia en el país se han mantenido en niveles récord, con 36,722 homicidios por año y una tasa constante de alrededor de 29 homicidios por 100 mil habitantes. Se trata de los niveles más altos desde el inicio de la ola de violencia iniciada en 2007.
- 4) La pobreza y la desigualdad han crecido a ritmos inusitados, como describiremos más adelante.
- 5) La Presidencia de la República concentra cada vez mayores facultades y atribuciones, que le son otorgados por una obsecuente mayoría en el poder legislativo.

El Presidente de la República y su coalición (Morena) desde finales de 2018 y hasta la fecha han protagonizado una vasta operación política bajo la forma de leyes, decretos o de iniciativas que están trastocando a casi todos los elementos del sistema constitucional democrático. Desde la división de poderes hasta el federalismo; desde la libertad de prensa hasta las libertad de gestión y de cátedra en las universidades; desde la laicidad del Estado hasta la representación en el Congreso; desde la independencia judicial a la autonomía de las autoridades electorales.

Es muy largo el número de acciones que dan cuenta de la vocación del presente gobierno, pero podemos dar cuenta de ella en el siguiente cuadro.

EL RETROCESO MEXICANO

1.	La seguridad pública pasa a ser dirigida por el ejército. La guardia nacional queda subordinada a su mando. Se desintegra a la policía federal.
2.	Militarización de los sistemas esenciales (aeropuertos, puertos, aduanas, infraestructura vital, etcétera) quedan a cargo de las fuerzas armadas.
3.	Violación directa a la Constitución (al tope del +8% de sobre representación legislativa) del partido oficial en 2018. México vivió así tres años legislando con una mayoría abiertamente anticonstitucional.
4.	Intento de prolongar el mandato de un gobernador ya electo, por el doble del tiempo para el que fue votado (caso Baja California).
5.	Cancelación de la reforma educativa nacional que había iniciado apenas en 2014 y desaparición del Instituto para la Evaluación Educativa (INEE), organismo autónomo de la evaluación del sistema.
6.	Cancelación de los padrones institucionales para los programas sociales y correlativamente, construcción de un nuevo padrón, sin transparencia alguna, levantado antes de tomar posesión como gobierno, por personas que no eran funcionarios públicos. El reparto de dinero en efectivo se vuelve la política social a través de ese padrón.
7.	Abrupta cancelación de la construcción del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México mediante una consulta sin reglas, realizada solo en algunos estados del país, sin intervención de las instituciones electorales y cuya consecuencia fue la indemnización por alrededor de 100 mil millones de pesos, por una obra de infraestructura que se consideraba la más importante de América Latina.
8.	El reparto nacional de una “cartilla moral” convertida en documento oficial, a través de actores no estatales (iglesias evangélicas).
9.	Nombramiento ilegal (violatorio) a preceptos y procedimientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La institución del ombudsman queda subordinada al Presidente de la República.
10.	Asfixia a la autonomía de la Comisión Reguladora de Energía.
11.	Violación al procedimiento de designación de jueces y funcionarios que habían sido formalmente rechazados en el poder legislativo.
12.	Cancelación de distintos programas sociales relevantes (como las estancias infantiles) en contra de las recomendaciones y estudios de las autoridades que evalúan la política social en México.
13.	La destrucción del seguro popular, estructura de salud que atendía enfermedades catastróficas entre la población más pobre, sin que la sustituyera ninguna otra estructura.
14.	Traslado, sin fundamento legal, de la política migratoria hacia la Secretaría de Relaciones Exteriores.
15.	Militarización de la política migratoria, ahora a cargo de la guardia nacional.
16.	Gobierno en revisión constitucional. Las principales leyes promovidas por el presidente están impugnadas (Ley de Austeridad Republicana, Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley de la Guardia Nacional, etcétera) y un cúmulo de amparos de toda índole. Los temas que le son sustantivos al gobierno, en estado de litigiosidad y provisionalidad constitucional.
17.	Creación de una figura no prevista en ley (superdelegados), que representan al Presidente en cada estado, cuyas funciones supervisan y traslapan las facultades constitucionales de los gobernadores democráticamente electos.
18.	Creación de una nueva agencia federal de salud (INSABI) sin ley orgánica, normatividad ni estructura.
19.	Intento de injerencia en el funcionamiento de la Suprema Corte (prolongar el mandato del actual presidente) en contradicción con la letra de la Constitución.
20.	Destrucción de fideicomisos (para la investigación científica, para atención de desastres naturales, para la cultura y las artes, etcétera) y su absorción dentro del gasto del ejecutivo.
21.	Acoso permanente desde la presidencia misma contra las autoridades electorales en busca de su remoción.
22.	Persecución a científicos y a instituciones de investigación del país, lo que incluye juicio penal contra 31 de sus miembros.
23.	Acoso a las instituciones de investigación científica y a la principal universidad del país (UNAM).
24.	Persecución judicial a personajes opositores. Destaca el juicio penal en contra del principal candidato rival de López Obrador en 2018, con base en “declaraciones” de un implicado confeso que no ha ofrecido pruebas de sus acusaciones.
25.	La emisión de un decreto anticonstitucional que exige al gobierno federal de presentar licencias, permisos, obligaciones procedimentales, judiciales, medio ambientales, sanitarias y de transparencia en la ejecución de las obras que realiza el propio gobierno federal. México entra a un estado de excepción administrativa.
26.	Designación irregular y sin consulta del director de un importante centro de investigación mexicana (Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE) con el objetivo explícito de intervenir “ideológicamente” a ese organismo. La libertad de cátedra e investigación se ponen en cuestión.

No estamos ante un programa o un proyecto coherente ni consistente, no existe un plan trazado de antemano en todas sus etapas, sino que estamos ante una serie de decisiones que se toman sobre la marcha, contingentes, pero cuyo signo inequívoco es la concentración de poderes y atribuciones en el Presidente de la República, aún en contra de los preceptos constitucionales, de las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas democráticas.

Lo que tienen en común todas estas regresiones, es que han sido promovidas y defendidas por el Presidente de la República y que han sido ejecutadas sin buscar el diálogo o el acuerdo con los otros actores del sistema político: gobernadores, alcaldes, legisladores, partidos, instituciones autónomas, especialistas y tampoco con la sociedad civil. De modo que México vive una situación en la que el poder unipersonal se refuerza excluyendo, deliberadamente, al pluralismo político real.

Ahora bien, los resortes autoritarios del gobierno no están solos en el escenario. Para fortuna de México existe un marco constitucional y legal democrático, una diversidad de partidos políticos, una red importante de agrupaciones de la sociedad civil, junto con órganos autónomos del Estado, medios de comunicación y redes, que, de manera conjunta con un Congreso plural, gobernadores de diferentes fuerzas políticas y la propia Suprema Corte, resisten y en algunos casos, impiden que las pretensiones gubernamentales se vuelvan realidad.

En las últimas décadas México fue capaz de desmontar un sistema autoritario y abrir paso a una germinal democracia. Transitamos de un sistema de partido hegemónico a uno plural, de elecciones sin competencia a comicios muy competidos y de un mundo de la representación política monocolor a otro colonizado por la pluralidad política, lo que significó acotar el hiperpresidencialismo previo, inyectar una mejor representación tanto en el Congreso federal como en los locales y lograr que poco a poco nuestra Corte se fuera convirtiendo en un auténtico tribunal constitucional. Ese entramado de instituciones, normas, procedimientos y valores no puede borrarse tan fácilmente. Y, pensamos, ojalá lo construido sea capaz de resistir las tendencias hacia la concentración del poder.

III.- LA DESTRUCCIÓN INSTITUCIONAL.

Ninguna de las políticas relevantes en este tiempo, ha sido dialogada, pactada procurando la escucha de las diferentes visiones o intereses. Del mismo modo que la tecnocracia mexicana de los últimos 35 años, se creía autosuficiente para diseñar la política económica, la nueva coalición gobernante ha implementado un modelo inconsulto y vertical cuya directriz central es la continuidad de una contracción presupuestal que se presenta como *austeridad*, junto con una reasignación discrecional del gasto público para dirigirlo hacia las prioridades del Presidente de la República, reduciendo o eliminando agencias, instituciones, áreas que resultan cruciales en terrenos tan diversos como la salud, la educación o el medio ambiente.

La gestión de la pandemia en México arroja ya, 297 mil fallecimientos reconocidos al día 8 de diciembre, con un recuento de muertes en exceso (respecto de la tendencia previa a la pandemia) de más de 640 mil. Estamos ante la catástrofe humanitaria y sanitaria más grande en un siglo, y la responsabilidad del gobierno y sus decisiones no puede ser ocultada, pues esa gestión resumió las características del mismo estilo de gobierno: centralización de las decisiones, desplazamiento de las instituciones especializadas, frecuente subestimación de la evidencia científica, sin buscar la coordinación ni colaboración con los gobiernos estatales, subinversión y desmantelamiento de capacidades institucionales existentes.

La supresión del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, un organismo autónomo) y la cancelación del conjunto de la reforma educativa iniciada apenas en 2014, sin ser sustituida por ningún planteamiento cultural o pedagógico, han puesto en un lejano segundo lugar, a la educación pública de México.

Mientras tanto la pobreza ha crecido a un ritmo y en un número no visto desde hace décadas: 3.8 millones de pobres nuevos entre 2018 y 2020, situación que contradice la principal consigna del gobierno (aliviar la pobreza). Mientras que el instrumento casi único, utilizado para paliar esta situación, son los programas de entrega de dinero en efectivo a través de padrones edificados de manera improvisada y sin transparencia alguna. La gran paradoja es que, justamente durante el “gobierno de los pobres”, México haya alcanzado el mayor número de pobres de toda su historia: 55.7 millones de personas en esa condición.

Muchos otros instrumentos (consejos, redes y bases de datos bien focalizadas) fueron igualmente cancelados para dar paso a un ejercicio vertical de atención a la pobreza.

El actual gobierno tiene en su haber una severa cauda de destrucción institucional que se está traduciendo en una erosión de las capacidades del Estado en muchos campos, destacadamente el sistema de salud, el sistema de protección del medio ambiente, la educación, la investigación científica, en constante detrimento de las agencias autónomas e independientes.

Dos medidas son retratos elocuentes de esa destrucción institucional: la cancelación abrupta de decenas de fideicomisos públicos que preservaban recursos para la atención de desastres naturales, para la investigación especializada, para la cultura y las artes por ejemplo, y el traslado de esos recursos para el gasto público discrecional. Y por otro lado, un decreto presidencial (22 de noviembre de 2021) que ha metido al país en un “estado de excepción administrativa”, pues de modo inconstitucional releva al gobierno de sus obligaciones para presentar trámites, licencias, estudios, requisitos sanitarios, ambientales y de transparencia en las obras más grandes de infraestructura que son la prioridad del Presidente. De este modo, se pretende que una serie de dependencias de la administración pública, encargadas de asegurar la racionalidad de las decisiones públicas, se vuelvan prescindibles, precisamente en las intervenciones de infraestructura de mayor impacto para millones de personas.

En estos años, hemos atestiguado una pérdida de conocimiento (*know how*) del Estado mexicano, pérdida de capital humano que ha costado mucho formar y un rezago de las capacidades de implementación gubernamentales. El resultado es un Estado menos democrático y también, más débil.

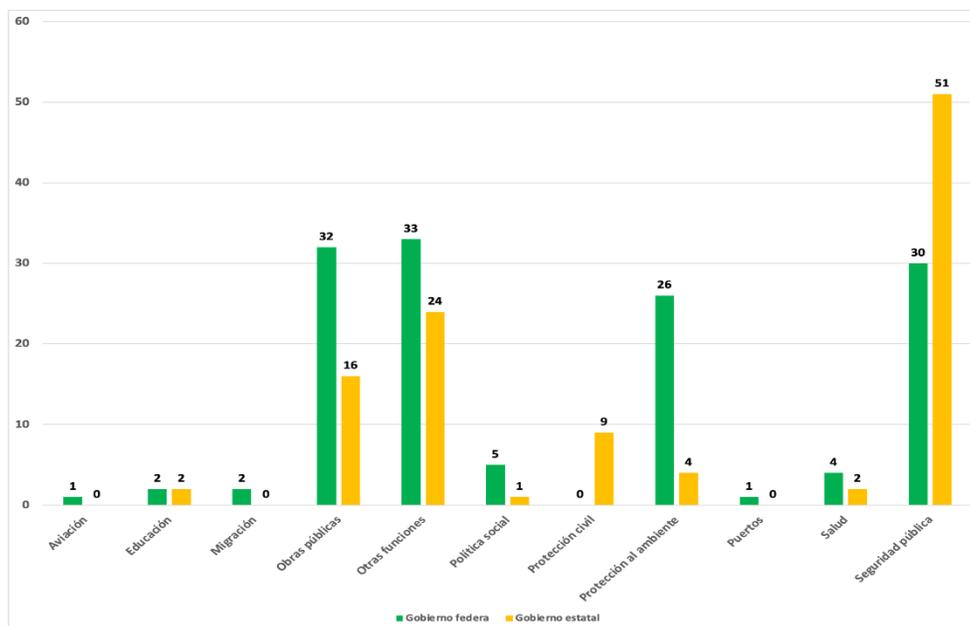
IV.- EL GRAN RETROCESO.

Pero quizás las consecuencias más serias se encuentran en las decisiones que tienden a militarizar decenas de áreas que le son propias al gobierno civil. Ahora es el ejército el encargado directo de la seguridad pública en todos los niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal). De modo inconstitucional, se ha convertido en el mando de la guardia nacional y ahora se hace cargo de la administración de puertos, aeropuertos y

otros sistemas vitales del país, incluyendo la ejecución de las obras de infraestructura más grandes que están en marcha (nuevo aeropuerto, refinería, trenes, etcétera) además de la construcción de sucursales para la distribución de programas sociales.

Este proceso no inició en la presente administración, pero su aceleración es notable. Al día de hoy (diciembre de 2021), 246 funciones civiles habían sido absorbidas por las fuerzas armadas, de suerte que se han desdibujado los límites entre estas y la administración pública civil. La siguiente gráfica muestra de forma elocuente la profundidad que ha alcanzado la transferencia de funciones al ejército.

TAREAS ASIGNADAS A LAS FUERZAS ARMADAS



Fuente: CIDE Región Centro. Programa Política de Drogas. <https://ppdata.politicadedrogas.org/#ppd.inm>

Esto supone no solo un nuevo arreglo administrativo, sino una efectiva transferencia de poder a la corporación militar. El Ejército nacional ha quedado convertido también en un actor económico, pues según se ha determinado, mantendrá funciones de operación y administración de varias infraestructuras públicas. El argumento es que esa es la forma para volver “irreversibles” los cambios ocurridos en este sexenio.

Así, la expansión del poder, el aumento de atribuciones y de recursos financieros al ejército mexicano, marca un cambio completo en la tendencia y en el significado de nuestra democracia y de su transición pues precisamente, las transiciones a las democracias en América Latina lograron escapar de la tutela que el poder castrense

ejercía sobre el poder civil. México ahora recorre el camino inverso, y sus fuerzas armadas emergen como actor político y soporte de última instancia del proyecto de un gobierno y de un partido. Este es quizás el dato más inquietante del estado de la democracia en México, hoy.

Esa militarización ha tenido como pretexto la lucha contra la inseguridad pública pero los resultados que ofrecen son decepcionantes, repetimos, 36,722 homicidios, al 31 de octubre de este año, la más alta de que se tenga registro.

Al mismo tiempo, el gobierno de México se ha caracterizado por su indiferencia o negativa a sujetarse a las instituciones de control, los órganos autónomos y las estructuras de la rendición de cuentas. Especialmente grave, ha sido la confrontación que sostiene contra el Instituto Nacional Electoral (INE), la agencia del Estado que organizó de modo impecable las elecciones en las cuales López Obrador resultó vencedor. Además de ataques retóricos constantes, el INE ha sido sometido al castigo presupuestal como medio de presión y erosión de sus capacidades. El gobierno ha anunciado también la intención de eliminar otras agencias autónomas como el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECCE), la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y otras instancias de control y regulación.

En el camino las políticas públicas que habían nacido en el marco de la democracia mexicana, languidecen y dejan de ser prioridad, tal es el caso de la política ambiental (cuyos presupuestos se han reducido en 60 por ciento); el abandono de los compromisos contra el cambio climático; de la política de ciencia y tecnología, y de modo muy subrayable, está la indiferencia y el desdén por las políticas de género a favor de las mujeres y su emblemático movimiento feminista.

Este punto merece la mayor atención, pues constituye la demanda más democratizadora de la sociedad mexicana moderna. Y uno de sus más genuinos reclamos, especialmente entre las mujeres pobres y las que sufren de violencia machista. La falta de respuesta gubernamental, en aras de los “valores tradicionales” y el respeto a “las tradiciones del pueblo” es otro rasgo muy sintomático del talante del gobierno de López Obrador.

Existe, por su parte, toda una retórica presidencial enfilada contra la comunidad científica y sus instituciones de enseñanza e investigación. 31 académicos han sido hostigados y amenazados con cárcel y varios centros de estudios han sido intervenidos en aras de procurar su “corrección ideológica”, según la preferencia de los ideólogos gubernamentales. Ni siquiera la Universidad Nacional Autónoma de México (la más importante del país) ha escapado del estigma presidencial. De tal suerte que la defensa de la ciencia y de la educación superior se han vuelto parte de la agenda de la defensa de las libertades democráticas en México.

Y finalmente, pero no menos importante, está la comunicación gubernamental, inclinada con frecuencia no sólo a radicalizar y polarizar a la opinión pública, ridiculizando y etiquetando como “adversarios” a los periodistas y medios de comunicación críticos del gobierno y aquellos que investigan sus errores o abusos, sembrando en el camino afirmaciones falsas o arguyendo por sistema “otros datos” distintos, incluso, a las fuentes oficiales. Una distorsión de la conversación pública y un ambiente de confusión y ambigüedad, envuelve a la vida mexicana hoy.⁴

Este es un resumen-relatoría del Encuentro celebrado en la Ciudad de México a finales de noviembre pasado, cuyo fin es entregarlo y exponerlo ante la “Cumbre para la Democracia”, convocada por el Presidente Biden, de los Estados Unidos, el 9 y 10 de diciembre del año en curso. Es una obligación intelectual y política a la que no podíamos, ni querríamos, renunciar.

**Instituto de Estudios para la Transición Democrática
(IETD)**

Ciudad de México, 09 de diciembre de 2021

⁴ Un dato relevante de la comunicación pública gubernamental es el hecho de que NOTIMEX, la agencia informativa oficial del Estado Mexicano, cuyo desempeño está normado en una Ley, ha sido mantenida ilegalmente en una huelga artificial inducida desde el inicio de este gobierno.