

CON FIGURA CIONES ES

Núm. 51-52

Abril de 2020-noviembre de 2021

Rolando Cordera Campos **P**resentación 3

LA NUEVA PRUEBA DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

Lorenzo Córdova Vianello **6**de junio de 2021: un día histórico para la democracia mexicana 5

Carlos A. Flores Vargas **N**ueva geografía electoral: elecciones 2021 21

Ciro Murayama **E**lecciones, democracia y pluralismo en la pandemia de la polarización 30

Ricardo Becerra **E**lecciones 2021: un registro de cuestiones esenciales 47

Jorge Javier Romero Vadillo **L**a anquilosis institucional del sistema de partidos 62

EL AÑO DE LA PANDEMIA

Carolina Farías **E**stampas covid: la pandemia en Nuevo León 74

Francisco J. Hernández y Puente **S**obre la crisis que provocó la pandemia en la península de Yucatán 90

Adrián Acosta Silva **J**alisco: la gestión política de la crisis 109

Ricardo Becerra y Mónica Rebolledo **D**emocracia, transparencia y gestión de la pandemia: una perspectiva comparada 117

LA ECONOMÍA DE UNA COYUNTURA DRAMÁTICA

Santiago Capraro
y Carlo Panico **D**e la alta finanza al Estado democrático **125**

VARIOS

Julio Figueroa **L**a 4T desnuda / La otra mirada **139**

Arturo Balderas **L**a pesadilla terminó **146**

José Woldenberg **F**eminismo: avances y pendientes **161**

Ricardo Becerra **U**na enciclopedia para cuidar las
democracias en América Latina **165**

CON FIGURA CION ES

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 Gomís • 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, número doble, abril de 2020-noviembre de 2021. 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, Alc. Álvaro Obregón, 01020 Ciudad de México. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 Ciudad de México. *Distribución:* nosotros mismos.

Diseño original: Rafael López Castro • *Tipografía y formación:* Socorro Gutiérrez

ISSN 1405-8847

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

Presentación

Configuraciones llega a su número 51-52 con un retraso mayor del habitual, habida cuenta de la pandemia y de la necesidad de empezar a redibujar nuestros horarios, agendas de trabajo, etc., luego de más de un año de confinamiento.

Nunca como en estos meses habíamos estado tan conectados, conexión global que, sin embargo, no daba cuenta de ningún arribo definitivo a la “aldea global” visualizada por McLuhan; a la fiesta de la abundancia de las cosas, los gustos, los placeres y los saberes auspiciada por el mercado mundial unificado, tierra prometida por los profetas de la globalización neoliberal, sino a una condición incierta, marcada por la pandemia y adjetivada por nuestra fragilidad para lidiar racionalmente, como especie, con amenazas inesquivables que, al final de cuentas, resultan ser creaturas de nuestros propios excesos, descuidos, omisiones.

El triunfo de la ciencia y la tecnología con la producción de vacunas y el creciente conocimiento técnico y profesional del virus, de sus orígenes y labilidades, no debe ser óbice para una vez más soslayar o mistificar las fehacientes debilidades estructurales e institucionales, junto con las propiamente económicas, que la emergencia sanitaria sacó a la superficie.

El sistema de salud mostró claramente sus carencias, incapaz de responder oportuna y adecuadamente a la proliferación del contagio; la economía, por su parte, tras la suspensión de actividades consideradas “no esenciales”, no pudo ser encauzada, mucho menos protegida adecuadamente, por redes de asistencia, prevención y resguardo que muchas naciones tejieron en torno a un Estado de Bienestar, siempre acosado por la austeridad mal entendida y peor distribuida. Una obsesión contra el gasto del Estado que ha perseguido la protección y el bienestar sociales, entendido como el fruto de un acuerdo colectivo de una humanidad que quiere desarrollos robustos cuyos frutos sean repartidos justicieramente, a partir de criterios de equidad y cooperación destinados a trascender la competencia mercantil, para hacer de las sociedades modernas y globalizadas hábitats realmente existentes para todos.

De esto y más tendremos los mexicanos que conversar en los meses que siguen y que políticamente conducen a dos decisiones cruciales: la consulta sobre la revocación del mandato presidencial el año próximo y el cambio en los poderes Ejecutivo y Legislativo de 2024.

No pretender ser capaces de hacer de esta circunstancia límite en la que vivimos una enseñanza colectiva, sería traicionarnos a nosotros mismos. Echar por la borda lo que hemos podido construir entre muchos para tener una vida democrática, sostenida en la búsqueda de un consenso en lo fundamental, sin tener que apelar a la uniformidad autoritaria que, como sabemos, tampoco resultó ser tan productiva en lo económico y lo social como lo pregonan sus todavía muy activos y persistentes oficiantes.

En esta edición de *Configuraciones* presentamos testimonios reflexivos y analíticos sobre experiencias específicas —regionales— con la covid, así como un comentario a su gestión; asimismo, ofrecemos reflexiones sobre la elección del 6 de junio y sus resultados, y una mirada al sistema de partidos mexicano. No podía faltar, en este menú, el aspecto económico: de la perspectiva regional mexicana en torno al desarrollo pasamos al plano internacional, hoy cruzado por una febril búsqueda en pos de nuevos consensos que se hagan cargo de la emergencia y no soslayen lo importante radicado de nuevo en la desigualdad nacional y global más flagrante y profunda en la historia moderna del capitalismo. Como hace mucho no ocurría, insistir en la vigencia histórica de la opción socialdemócrata no es ni exagerado ni anacrónico. Se trata, más bien, de una necesidad traída a la superficie por la inclemencia de la pandemia y la crudeza de la caída económica, y que desde muchos miradores, del mundo rico y del que pugna por el desarrollo, se ve insistentemente como una “crisis existencial” porque pone en riesgo la supervivencia de la especie. Acometer tareas de rescate, reconstrucción y trazos para un nuevo curso de desarrollo, implica un concierto de voluntades, saberes y destrezas individuales y colectivas que sólo puede propiciar una voluntad colectiva, comprometida con la justicia social y articulada por una democracia robusta y siempre en perspectiva de una mayor complejidad e inclusión.

A lo largo de 50 números nuestra insistencia central se mantiene: el desarrollo material de la sociedad, en gran medida vinculado con el crecimiento económico, es decisivo para dar solidez al intercambio político y a la propia legitimidad de la democracia y sus gobiernos. Por ello es necesario reiterar: para que se mantenga y reproduzca la democracia es fundamental el desarrollo entendido como una combinación de cambio social y aprendizaje democrático. De aquí el papel crucial que, para la evolución económica y de la democracia, tienen el respeto y la observancia al derecho y las leyes.

Reiteramos con firmeza nuestra convicción democrática imbricada en la aspiración por un régimen democrático social o social democrático. Estas convicciones no sólo se sostienen como proclama y programa para la acción, sino como principio y criterio rector de los ciudadanos para evaluar la política del poder y las conductas de los poderosos.

Nunca sobra repetirlo: los dilemas y conflictos de la democracia sólo podrán superarse con más democracia, no con su merma. Es frente a estos dilemas —hoy agudizados por la pandemia y los profundos desajustes de la globalización erigida a fines del siglo xx, como gran e inapelable creatura del mercado unificado y libre— como las propuestas y proyectos políticos de transformación tendrán que ponerse a prueba.

El de los mexicanos, todavía inconcluso, no está exento de los muchos desafíos que emanan de dichos dilemas. De aquí la necesidad urgente de promover y respetar las elaboraciones teóricas y conceptuales y su obligada, permanente, confrontación empírica.

ROLANDO CORDERA CAMPOS
Director

LA NUEVA PRUEBA DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

6 de junio de 2021: un día histórico para la democracia mexicana

Lorenzo Córdova Vianello*

México vivió el 6 de junio de 2021 una jornada electoral histórica y ejemplar para la convivencia en clave democrática. El carácter histórico de esa jornada cívica se desprende tanto de los aspectos técnicos subyacentes a la organización de los comicios, como de los desafíos contextuales que se enfrentaron y se superaron durante el proceso electoral.

Las elecciones de 2021, desde cualquier ángulo que se les quiera ver, representaron desafíos inéditos para nuestro sistema democrático. Entre esos desafíos destaca, por un lado, la pandemia provocada por la covid-19, que agravó los problemas de pobreza, desigualdad e injusticia que ya existían, provocó una gran incertidumbre sobre el futuro y obligó a las autoridades electorales a adaptar todos sus procesos a las condiciones sanitarias impuestas por la pandemia. Por otro lado, la polarización y la intolerancia se exacerbaron y, como ha ocurrido en otros países, el debate democrático (fundamentado y deliberativo) fue sustituido por la descalificación y los ataques entre quienes piensan y opinan distinto sobre el país. En un contexto internacional de franca amenaza a la democracia, en México se vivió una campaña de descalificación hacia las autoridades electorales por parte del gobierno federal y los principales dirigentes del partido oficial. Un fenómeno que incluso derivó en una aparente estrategia electoral, consistente en descalificar el proceso antes de que éste llegara a su fase culminante, argumentando una supuesta parcialidad del árbitro electoral.

1. Las horas previas al inicio de la jornada electoral

Las expectativas que había provocado la elección más grande y compleja de nuestra historia, tanto por la cantidad de cargos a elegir como por el contexto de pande-

* Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral, <@lorenzocordovav>.

mia, se cumplieron, pues para importantes sectores de la población lo que también estaba en juego era la supervivencia de la democracia mexicana y sus instituciones.

Antes de que se abrieran las casillas, ya sabíamos que estábamos iniciando una jornada electoral histórica por tres motivos: el primero porque gracias al esfuerzo y la convicción de la ciudadanía y de quienes integran el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), la democracia mexicana no se convirtió en una víctima más de la pandemia. Los protocolos de salubridad que se probaron en 2020 en Coahuila e Hidalgo, y que se fueron perfeccionando con la colaboración de un grupo de especialistas en salud pública y epidemiología, fueron respaldados por la Organización Panamericana de la Salud, por la Organización Mundial de la Salud y por las autoridades de salubridad del gobierno mexicano. Para difundir las medidas que garantizarían que el ejercicio del derecho al sufragio no vulnerara el derecho fundamental a la salud, en las campañas de difusión del INE se divulgó intensamente que las casillas el 6 de junio serían espacios donde se garantizaría una “doble libertad”, tanto para ejercer los derechos políticos como frente a cualquier riesgo de contagio.

El segundo motivo por el que sabíamos que las elecciones de 2021 pasarían a la historia era el efecto de las adecuaciones reglamentarias que impulsó el INE para consolidar los mecanismos que garantizan la paridad en todos los ámbitos de la competencia electoral, las disposiciones para garantizar candidaturas a la diversidad social que convive y se expresa en todo el país, y porque se ampliaron las cuotas de representación legislativa a los pueblos y comunidades indígenas que se habían inaugurado en 2018. Tan sólo estas condiciones encaminadas a fortalecer el carácter paritario e incluyente de nuestra democracia eran, por sí mismas, motivos suficientes para que los comicios de 2021 fueran tan importantes. Especialmente, porque las disposiciones que contribuyen a fortalecer el carácter representativo de la democracia mexicana tienden a consolidarla de fondo. Y el mejor ejemplo del efecto que se logró con estas determinaciones es que posibilitaron que más de 71 000 mujeres hicieran campaña electoral; que se registraran 509 candidaturas de personas indígenas, 155 de personas con alguna discapacidad, 117 de la diversidad sexual, 107 afromexicanas y 84 candidaturas de personas migrantes.

El tercer motivo que hizo histórica la jornada del 6 de junio fue que, no obstante que la polarización y la intolerancia predominaron durante las campañas (y en general en todo el proceso electoral), esos rasgos antidemocráticos que desdeñan el pluralismo, la diversidad y el debate, no desalentaron la participación. Por el contrario, la ciudadanía se apropió de su elección, tanto en el proceso de designación de integrantes de las Mesas Directivas de Casilla, como durante la jornada electoral. Días antes de la jornada electoral, diversos estudios de opinión ya anticipaban que podría llegarse a un alto porcentaje de participación para una elección intermedia.

Y así sucedió. Conforme llegaba información de los estados y se iba agregando la información en los sistemas de seguimiento de la jornada electoral, era claro que los pronósticos se cumplirían. La ciudadanía se volcó a las urnas. Millones de mexicanas y mexicanos salieron desde muy temprano de sus casas con su creden-

cial de elector, buscaron su casilla, se pusieron cubrebocas y se formaron en las filas guardando la sana distancia y esperando su turno para ingresar a la casilla, en la que únicamente podían estar dos votantes simultáneamente para garantizar las condiciones sanitarias en los centros de votación.

2. El inicio de la jornada y la instalación de las casillas

A las 8 de la mañana se instaló la sesión del Consejo General del INE para darle seguimiento al desarrollo de la jornada electoral. Consejeras y consejeros, así como representantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos, hicieron su posicionamiento sobre el proceso electoral y lo que estaba en juego.

Como presidente del INE, además de destacar el carácter histórico de esta elección y de reiterar la importancia que tiene para una democracia el pluralismo y el respeto a las reglas del juego democrático, llamé a todos las fuerzas políticas, autoridades y medios de comunicación a respetar los tiempos de la jornada electoral y los del cómputo. Insistí en las medidas de seguridad que se han construido en 30 años para erradicar el fraude electoral e inyectarles certeza y legalidad a las elecciones, e incluso convoqué a que se denunciaran todos los delitos electorales ante la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE). Además, de manera especial, pedí respeto para quienes aceptaron participar como funcionarios de casilla. Respetar su rectitud y su compromiso democrático era indispensable ante los rumores que fluían en las redes sociales sobre supuestos fraudes, que claramente pretendían alejar a la ciudadanía de las urnas. La jornada electoral es el día en el que los ciudadanos ejercen, con su voto, el poder de decidir su futuro político, y respetar sus decisiones es una condición *sine qua non* para cualquier democracia.

Así, poniendo a la ciudadanía en el centro de las decisiones políticas y de nuestra convivencia en clave democrática, comenzamos la jornada electoral más grande de nuestra historia.

Las imágenes que aparecían en las redes sociales de supervisores y capacitadores del INE, las fotos que enviaban nuestros delegados en los estados y el personal de los 300 distritos, y las imágenes que transmitían momento a momento los noticieros confirmaban que la jornada electoral del 6 de junio tendría una copiosa participación. Era muy temprano para saber si se cumpliría el pronóstico de las empresas demoscópicas sobre los porcentajes de votación; la mayoría estimaba que la participación podría acercarse al 55%. Lo que era claro, desde el inicio de la jornada electoral, es que ni la pandemia ni la polarización e incluso ni el déficit de propuestas programáticas de las fuerzas políticas ni los actos de violencia hacia algunos candidatos y candidatas en las semanas previas a la elección, habían logrado mermar el ánimo de la ciudadanía.

A las 10:25 horas, el secretario ejecutivo del INE, Edmundo Jacobo Molina, informó que se habían instalado los 32 Consejos Locales y los 300 Consejos Distritales del INE, y que los órganos de dirección de los OPLE habían iniciado las sesiones de seguimiento de la jornada electoral. A las 11 horas se reportaba la instalación de 117 120 casillas (poco más de 72% del total), y que por cuestiones de

inseguridad nueve casillas no pudieron instalarse. A las 14:40 horas, se confirmaba la instalación de 154 322 casillas (94.92% del total) y finalmente, a las 20:44 horas, se reportó que en la jornada se había instalado y operado el 99.73% de las casillas, y que únicamente 30 casillas no habían podido ser instaladas.

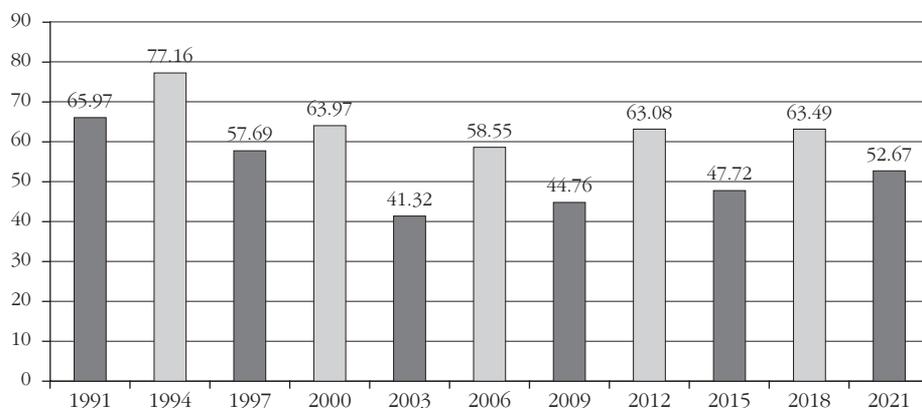
3. El cierre de la jornada y la certeza de los resultados preliminares

A las 8 de la noche era evidente que la participación había sido copiosa; que fue una jornada electoral que transcurrió en paz, en la que predominó la civilidad y en la que los 128 casos en los que se presentaron diversos incidentes (incluidos algunos hechos aislados de violencia), no podían empañar la civilidad política de la jornada electoral más grande que haya vivido nuestro país y el compromiso de la ciudadanía con la democracia.

La misma noche de la votación, el INE pudo demostrar, una vez más, que la maquinaria electoral conformada a lo largo de 30 años se había desplegado a plenitud para garantizar que cada persona inscrita en la lista nominal pudiera ejercer libremente su derecho al sufragio, emitir su veredicto sobre el desempeño de sus autoridades y representantes, así como contribuir a la determinación del futuro que desea para sí misma y para nuestra nación.

Al final, las cifras consolidadas de la jornada electoral fueron las siguientes: se instalaron 162 538 casillas (99.98%) de las aprobadas por los Consejos Distritales y se tuvo una participación de 49.1 millones de personas que acudieron a las urnas para emitir su voto, que representaban el 52.67% del total de potenciales electores. Tan sólo con estos datos podía afirmarse que la jornada electoral del 6 de junio era ya la elección intermedia más votada de lo que llevamos de este siglo, con un porcentaje muy cercano al de la elección intermedia de 1997. Claramente, como cada tres años, se habían logrado crear las condiciones para que las diferencias políticas se dirimieran de manera civilizada y las eventuales alternancias en los poderes públicos se dieran sin mayor conflicto.

Gráfica 1. Porcentaje de participación nacional por elección



FUENTE: Presidencia del INE, *Elecciones 2021. Un primer balance*, 15 de junio de 2021.

La civilidad con la que se comportaron votantes y medios de comunicación se convirtieron en factores distintivos de la jornada electoral. Los concesionarios de los medios electrónicos no sólo dieron una amplia cobertura a todo lo que sucedía en las casillas, sino que se comportaron a la altura de la importancia de la jornada electoral más grande y compleja que hayamos vivido. Todos los medios cumplieron con la disposición legal de no dar a conocer ninguna encuesta ni sondeo sobre la votación antes de las 18 horas (hora del centro del país). Éste es un hecho que debe reconocerse, porque contribuyó a no incentivar la especulación propia de una jornada electoral tan competida como la que vivimos el 6 de junio. Además, se dejó en manos del INE y de los OPLE la responsabilidad de dar a conocer los rangos de votación que se obtuvieran en los 16 conteos rápidos que se realizaron por científicos contratados por el INE (un conteo para cada una de las gubernaturas y uno para la integración de la Cámara de Diputados).

Este respeto de los medios de comunicación a los tiempos y disposiciones de la jornada electoral es absolutamente congruente con el compromiso de las ciudadanas y ciudadanos en las casillas; pero contrasta con lo que hicieron los principales contendientes políticos inmediatamente después de las 18 horas. Unos y otros se declararon ganadores, y hablaban de tendencias favorables para ellos.

Claramente, los partidos hicieron oídos sordos del llamado que hizo el INE al inicio de la jornada electoral para evitar rumores y especulaciones que en nada benefician a la convivencia postelectoral. No obstante, debe decirse que esa actitud es común y hasta podría decirse que forma parte de las estrategias electorales de los partidos políticos e incluso podría pensarse que es parte de los usos y costumbres postelectorales de nuestra democracia.

4. Los conteos rápidos y los PREP

A las 20 horas, como lo dispone la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y se tenía prevista técnicamente, comenzó a fluir la información de las actas capturadas en el Programa de Resultados Electorales Preliminares del INE y en casi la totalidad de los PREP locales. Poco a poco, la captura de las actas de cómputo de casilla agregaba datos por distrito y por entidad. Y conforme transcurría la noche, se despejaban dudas, una tras otra, sobre cuáles serían las candidaturas ganadoras y la votación recibida.

Para el caso de la Cámara de Diputados, correspondió al INE dar a conocer las estimaciones del Conteo Rápido que arrojaría tendencias sobre tres datos importantes: la participación ciudadana, los porcentajes de votación obtenidos por cada partido político y las curules que probablemente tendría cada fuerza en la próxima legislatura. Esta información, dada a conocer en cadena nacional a las 23 horas, sirvió para fundamentar el debate postelectoral con información precisa y eliminar los vacíos de información que lo único que logran es sembrar rumores que enrarecen la conversación pública.

Los rangos de votación estimados para las distintas fuerzas políticas en la elección de diputaciones federales fueron los siguientes:

<i>Fuerza política</i>	<i>Rango de votación</i>
PAN	18.5-19.3
PRI	17.8-18.5
PRD	3.5-3.9
PVEM	5.5-6
PT	3.1-3.5
MC	7.1-7.5
Morena	34.9-35.8
PES	2.7-3.0
RSP	1.8-2.0
FPM	2.6-2.8
CI	0.1-0.3

FUENTE: Presidencia del INE, *Elecciones 2021. Un primer balance*, 15 de junio de 2021.

En este sentido, las estimaciones realizadas por los integrantes del Comité Técnico del Conteo Rápido para la integración de la Cámara de Diputados anticiparon la siguiente conformación:

<i>Fuerza política</i>	<i>Rango curules</i>
PAN	106-117
PRI	63-75
PRD	12-21
PVEM	40-48
PT	35-41
MC	20-27
Morena	190-203
PES	0-6
RSP	0
FPM	0
CI	0

FUENTE: Presidencia del INE, *Elecciones 2021. Un primer balance*, 15 de junio de 2021.

Por su parte, el PREP que operó el INE para difundir información preliminar de los resultados para la Cámara de Diputados, avanzó con la rapidez esperada y se logró un porcentaje histórico en la captura de las actas: al cierre del PREP a las 20 horas del lunes 7 de junio se contaba con información de 99.55% de las actas computadas (162 930 de 163 666). Y, una vez más, se confirmó la congruencia entre la información del PREP y la del Conteo Rápido (véase la tabla siguiente).

Las cifras del Conteo Rápido y del PREP mostraban que las opciones del sistema de partidos no se incrementarían respecto a las que sobrevivieron al veredicto de 2018, ya que los partidos políticos de nuevo registro no alcanzarían el 3% de la votación. Por otro lado, la votación ratificó la composición plural y diversa de la sociedad mexicana.

<i>Partido</i>	<i>Conteos</i>		<i>PREP</i>
	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	
PAN	18.5	19.3	18.95
PRI	17.8	18.5	18.41
PRD	3.5	3.9	3.81
PVEM	5.5	6.0	5.64
PT	3.1	3.5	3.37
MC	7.1	7.5	7.22
Morena	34.9	35.8	35.24
PES	2.7	3.0	2.83
RSP	1.8	2.0	1.83
FPM	2.6	2.8	2.57
CI	0.1	0.3	0.09

FUENTE: Presidencia del INE, *Elecciones 2021. Un primer balance*, 15 de junio de 2021.

5. Los cómputos distritales y los recuentos

Al día siguiente de la jornada electoral, México amaneció en paz. No había disturbios, ni mayores manifestaciones en los espacios públicos. Los medios de comunicación difundían con claridad la información que obtenían directamente de las autoridades electorales, tanto de los 16 ejercicios de Conteo Rápido que llevó a cabo el INE como de los PREP, en el ámbito federal y los que realizaron los 32 Organismos Públicos Locales Electorales.

Incluso quienes estuvieron sistemáticamente cuestionando la imparcialidad del INE y que incluso trataron de amedrentar a sus consejeros, reconocieron, con información preliminar, que fue una elección limpia y libre.

Esta paz pública y tranquilidad política que se vivieron al día siguiente de la jornada electoral en la que se disputaron más cargos públicos que nunca antes refleja que los Programas de Resultados Electorales Preliminares y los Conteos Rápidos realizados para las 15 gubernaturas que se disputaron y para la integración de la Cámara de Diputados, proporcionaron información cierta y oportuna, por lo que siguen consolidándose como herramientas que contribuyen a la certeza de nuestras elecciones, en tanto se llevan a cabo los cómputos distritales.

De esta forma, concluida la histórica jornada electoral del 6 de junio, tocó el turno a los 300 Consejos Distritales del INE para corroborar los datos registrados en las actas y efectuar los cómputos distritales.

Conforme lo establece la legislación, los presidentes de cada casilla (en este caso de cada una de las 162 538 casillas instaladas) envían a dichos consejos los paquetes electorales que incluyen las boletas, la documentación electoral utilizada, las actas de cómputo de casilla, de incidentes y la que se utiliza en el PREP. Así, en los Consejos Distritales se recibieron 162 277 paquetes electorales (99.84% del total de 162 538), ya que por diversos motivos (robo, abandono e incluso quema), 261 paquetes no fueron recibidos.

El primer paso para el cómputo distrital es determinar en una sesión de trabajo que se realiza el martes siguiente al día de la votación, cuántos paquetes se van a abrir y recontar, en virtud de que se cumple alguno o algunos de los supuestos establecidos en la LGIPE para que se lleve a cabo el recuento voto por voto de cada casilla. Es importante subrayar que para garantizar absoluta transparencia en todo el proceso del cómputo distrital, en las reuniones de trabajo también participan los representantes de los contendientes, quienes cuentan con una copia de cada acta de cómputo de casilla (que debe ser idéntica a la que tiene cada paquete y los demás representantes de partido), y con la cual pueden corroborar la información que el presidente del Consejo Distrital tiene y con la que se va organizando el trabajo de dicha sesión.

Así, en las sesiones de trabajo se determinó que se recontarían 98 383 paquetes que equivalen a 60.62% de los que fueron recibidos en los Consejos Distritales y que se recontaría la totalidad de la votación recibida en 10 distritos, aunque al final de los trabajos se resolvió recontar un distrito adicional, con lo que en el proceso electoral 2021 los distritos en los que fue recontada totalmente la votación fueron 11. Visto en perspectiva, este porcentaje de recuentos es, comparativamente, similar al de 2015 (61.88%).

Paquetes recontados, 2009-2021

2009	2012	2015	2018	2021
42 620 (30.6%)	241 790 (56.31%)	92 098 (61.88%)	363 548 (76.93%)	98 383 (60.62%)

FUENTE: Secretaría Ejecutiva del INE, Informe final sobre la conclusión de los cómputos distritales correspondientes a la elección de diputaciones federales, 11 de junio de 2021.

Cabe recordar que el cómputo distrital, que es una actividad que dispone la ley y contribuye tanto a la certeza de los resultados como a disminuir la judicialización de las elecciones, es un trabajo particularmente desgastante, porque debe ser ininterrumpido y tiene la finalidad de transparentar y en su caso clarificar, con todo lujo de detalle, los resultados electorales y la votación obtenida por cada fuerza política y candidatura.

Este proceso de cómputo concluyó el viernes 11 de junio poco antes de las 10 de la mañana, después de casi 49 horas de trabajo ininterrumpido. Los resultados que arrojó el cómputo para las elecciones de diputaciones federales se aprecian en la tabla de la página siguiente.

Tal como se preveía, los resultados de los cómputos distritales confirmaron las cifras tanto del PREP como del Conteo Rápido (véase la tabla de la p. 14, arriba).

Esto habla del perfeccionamiento logrado en los sistemas informáticos y en los procedimientos estadísticos que utilizan los científicos que colaboran con el INE en cada proceso electoral. Este perfeccionamiento informático y técnico también se puede comprobar si se compara la información del PREP, de los conteos rápidos y de los cómputos distritales que se llevaron a cabo en cada una de las entidades en las que se disputó una gubernatura (véase la tabla de la p. 14, abajo).

Votos en actas computadas

	<i>Distritos obtenidos</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje de votos</i>
	33	3 828 228	7.83
	11	2 715 123	5.55
	0	248 505	0.50
	1	992 320	2.03
	0	538 832	1.10
	7	3 430 507	7.01
	64	6 571 127	12.44
	0	1 345 858	2.75
	0	865 215	1.77
	0	1 211 824	2.47
	63	12 575 879	25.73
	121	12 802 391	26.19
	0	44 311	0.09
	Total 300		

Nota: no se considera la cantidad de votos asentada en las Actas de Escrutinio y Computo de Casilla Especial de Representación Proporcional.

FUENTE: Secretaría Ejecutiva del INE, Informe final sobre la conclusión de los cómputos distritales correspondientes a la elección de diputaciones federales, 11 de junio de 2021.

<i>Partido</i>	<i>Conteos</i>		<i>PREP</i>	<i>Cómputos</i>
	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>		
PAN	18.5	19.3	18.95	18.9
PRI	17.8	18.5	18.41	18.37
PRD	3.5	3.9	3.81	3.77
PVEM	5.5	6.0	5.64	5.63
PT	3.1	3.5	3.37	3.36
MC	7.1	7.5	7.22	7.27
Morena	34.9	35.8	35.24	35.33
PES	2.7	3.0	2.83	2.85
RSP	1.8	2.0	1.83	1.83
FPM	2.6	2.8	2.57	2.56
CI	0.1	0.3	0.09	0.09

FUENTE: Presidencia del INE, *Elecciones 2021. Un primer balance*, 15 de junio de 2021.

<i>Entidad</i>	<i>Conteos</i>		<i>PREP</i>	<i>Cómputos (preliminares)</i>
	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>		
Baja California	45.4	48.3	48.19	49.73
Baja California Sur	44.0	46.8	46.65	46.51
Campeche	31.7	34.0	33.22	n.d.
Chihuahua	41.9	46.6	43.54	n.d.
Colima	32.2	34.9	32.92	33.4
Guerrero	42.6	45.3	46.34	44.92
Michoacán	40.0	43.4	41.59	43.29
Nayarit	47.2	51.8	49.31	n.d.
Nuevo León	35.4	37.2	36.68	37.36
Querétaro	53.0	56.4	54.25	55.40
San Luis Potosí	35.7	38.2	36.14	n.d.
Sinaloa	55.8	58.4	56.61	57.96
Sonora	48.5	52.4	51.51	n.d.
Tlaxcala	49.2	51.1	48.60	n.d.
Zacatecas	47.7	51.8	48.73	50.68

FUENTE: Presidencia del INE, *Elecciones 2021. Un primer balance*, 15 de junio de 2021.

Finalmente, es importante mencionar que la civilidad con la que se llevó a cabo la jornada electoral se repitió en las sesiones de cómputo distrital —en las que se respetaron los protocolos para prevenir los contagios—, y las fuerzas políticas ejercieron su legítimo derecho de defender con bases sus posturas y esclarecer las dudas que hubiera sobre las actas de casilla.

Con base en ello, podría decirse que los consejos en los que se realizaron los cómputos distritales también se convirtieron en espacios libres de contagios y se consolidaron como espacios de esclarecimiento y certeza en el proceso electoral.

Finalmente, al agregar los resultados de los cómputos locales para la representación proporcional, la votación obtenida por cada fuerza política es decir, la base para la asignación de escaños plurinominales en la LXV Legislatura, fue la siguiente:

Votación por partido político,
incluyendo cómputo de representación proporcional

<i>Partido</i>	<i>Votación</i>	<i>Porcentajes</i>
PAN	8 969 288	18.26
PRI	8 715 899	17.75
PRD	1 792 700	3.65
PVEM	2 670 997	5.44
PT	1 594 828	3.25
MC	3 449 982	7.03
Morena	16 759 917	34.13
PES	1 352 544	2.75
RSP	868 515	1.77
FPM	1 217 084	2.48
Nulos	1 673 322	3.41
No registrados	41 933	0.09

FUENTE: Coordinación Nacional de Comunicación Social del INE, *Comunicado de prensa 307*, 13 de junio de 2021.

En consecuencia, una estimación preliminar de curules por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), por partido y asumiendo que faltaban por desahogarse la fiscalización de las campañas, a cargo del INE, así como la resolución de las impugnaciones, a cargo de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fue la siguiente:

Diputaciones por partido político por ambos principios

<i>Partido político nacional</i>	<i>Curules mayoría relativa</i>	<i>Curules representación proporcional</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentajes</i>
PAN	70	41	111	22.2
PRI	30	40	70	14.0
PRD	7	8	15	3.0
PT	32	7	39	7.8
PVEM	31	12	43	8.6
MC	7	16	23	4.6
Morena	123	76	199	39.8
Total	300	200	500	—

FUENTE: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, Proyección preliminar de la integración de la Cámara de Diputados, 2021-2024, 15 de junio de 2021.

6. Vigilancia de la elección y reconocimientos nacional e internacional al INE

La jornada del 6 de junio despertó gran interés en la comunidad internacional. No sólo se mostraron interesados en el proceso electoral de nuestro país las autoridades electorales de otras naciones, especialmente del continente americano, y los

organismos regionales y multilaterales especializados en el impulso a los procedimientos democráticos en todo el mundo, sino que, ahora, algunos de los más prestigiosos medios de comunicación de otros países se mostraban preocupados por lo que estaba sucediendo con la democracia mexicana.

De hecho, varias semanas antes de la jornada electoral, algunas organizaciones regionales y de especialistas en materia de elecciones habían emitido comunicados y posicionamientos públicos mostrando su preocupación por el contexto adverso hacia las autoridades electorales en México.

Desde mi perspectiva, son múltiples los resortes que pudieron haber despertado el interés de la comunidad internacional por el desarrollo del proceso electoral más grande y complejo de nuestra historia. Entre esos resortes, señalo los siguientes:

1. Que el proceso electoral 2020-2021 no sólo fue el más grande que haya experimentado la democracia mexicana (situación que por sí misma ya favorecía atraer la mirada de los especialistas en los procesos democráticos), sino que además fue uno de los más grandes de los que se organizaron en América Latina en el año 2021.

2. El tamaño de la elección (20 415 cargos en todo el territorio nacional, que incluían 15 gubernaturas, 500 diputaciones federales, 1 063 diputaciones locales y 1 925 ayuntamientos) constituía un enorme desafío técnico por sí mismo para cualquier autoridad electoral en el mundo. Pero si al tamaño le adicionamos la pandemia, la polarización y la violencia que se vive en algunas regiones, lo que resulta es la experiencia electoral más grande en un contexto de gran complejidad y que además sería organizada por una de las autoridades electorales más prestigiadas a nivel internacional.

3. Otro resorte que pudo haber incentivado el interés de los observadores nacionales e internacionales fue que el INE no sólo se había comprometido a consolidar la llamada “fórmula mexicana de impulso a la paridad”, sino que ahora la había robustecido con disposiciones que garantizaron candidaturas para personas de la diversidad sexual, con discapacidad, afroamericanas y había ampliado las cuotas de representación para los pueblos y comunidades indígenas. Además, el INE había planteado, en medio de la crispación digital y la intolerancia que se estaba impulsando en las redes sociales, mantener su estrategia de combatir las noticias falsas y la desinformación sin censura y apelando a la corresponsabilidad de la sociedad y de los medios de comunicación.

4. Y un aspecto inédito que seguramente influyó en el interés mostrado por la comunidad internacional en las elecciones del 6 de junio fueron los ataques sistemáticos al INE que se impulsaron desde las más altas esferas del poder político y desde un medio de comunicación afín al partido en el gobierno. Estos ataques no sólo trataban de desacreditar la función del INE como árbitro de las elecciones, sino que llegaron a las amenazas directas a algunos de sus integrantes,¹ e insistieron una

¹ Véanse, por ejemplo, las declaraciones de Félix Salgado Macedonio, precandidato a la gubernatura de Guerrero por Morena, en *Milenio*, 13 de abril de 2021.

y otra vez en que debían “exterminar al INE”,² que el INE “debe morir”,³ incluso hubo quien sostuvo que el INE se había creado para detener la democracia. Ataques que se complementaban con amenazas de promover reformas electorales regresivas, si no les gustaban a los integrantes del partido en el gobierno los resultados de las elecciones.

En cualquier caso, ya sea que el interés de los nacionales e internacionales interesados en la democracia mexicana se haya motivado por alguno de los factores anteriores, por la combinación de algunos de ellos o por todos, lo cierto es que hubo una cantidad importante de observadores electorales, similar al de una elección presidencial, y se contó con la presencia de un número considerable de visitantes extranjeros. En efecto, para los comicios del 6 de junio se registró la presencia de 19 236 observadores electorales y de 559 visitantes extranjeros provenientes de 45 países, quienes fueron acreditados para observar cómo transcurrían las elecciones en México.

A ello, debemos agregar que se registraron más de 2.3 millones de representantes de los partidos políticos, de los cuales participaron de manera efectiva 1.1 millones. Estos datos hablan del interés de la sociedad mexicana y de los especialistas por constatar que las elecciones en México se desarrollaran conforme a lo dispuesto en el marco legal.

El resultado fue que los reconocimientos al trabajo imparcial del INE no dejaron de fluir desde el día siguiente de la jornada electoral. Actores y partidos políticos, candidatas y candidatos, especialistas, académicos, medios de comunicación y en general la sociedad mexicana, de la misma manera que se volcó a las urnas para hacer de la jornada electoral del 6 de junio la elección intermedia más votada de este siglo, también reconocieron la labor del INE y de los ciudadanos que fueron autoridades electorales en cada centro de votación el día de la jornada.

Entre los reconocimientos internacionales que se pueden mencionar están los que hicieron el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL), la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), la International Foundation for Electoral Systems (IFES), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA), entre otros. En general, todos estos organismos, con su propio enfoque, reconocieron la participación de la ciudadanía, que se garantizó el derecho al sufragio, que la votación transcurrió en calma, que el trabajo del INE fue imparcial, transparente y apegado a la ley y que hubo transparencia y certeza en la forma como se manejaron los resultados electorales.

Ante las expectativas que se habían despertado por la hostilidad a la que se había sometido al INE y el contexto de polarización e intolerancia en que transcurrieron prácticamente los nueve meses del proceso electoral, los comicios fueron reconocidos por el clima de civilidad que mostró la ciudadanía durante toda la jornada.

² Véanse las declaraciones de Mario Delgado, dirigente nacional de Morena, en *La Jornada*, 29 de marzo de 2021.

³ Véase el tuit de Ricardo Salinas Pliego, 28 de marzo de 2021, <<https://twitter.com/RicardoBSalinas/status/1376406461920722946?s=20>>.

nada electoral, el compromiso de los integrantes de las mesas directivas de casilla y la determinación de 49.1 millones de mexicanas y mexicanos que acudieron el domingo 6 de junio a emitir su voto.

Tal vez por ello, los niveles de aprobación con los que terminó el INE después de la jornada electoral son extraordinarios. El INE, sin duda alguna, se ha consolidado como la institución civil del Estado mexicano con mayor confianza de la ciudadanía. Este dato venía manifestándose desde mediados de 2020, en la Encuesta Nacional de Cultura Cívica que llevó a cabo el INEGI, que determinó que el INE es la institución civil que goza con mayor nivel de confianza de la población mexicana. De acuerdo con esa Encuesta de Cultura Cívica, las tres instituciones a las que la población les tiene mayor confianza son el Ejército y la Marina (63.8%); en segundo lugar, la Guardia Nacional (60.5%) y en tercer lugar el Instituto Nacional Electoral (59.6%).

Después de esta encuesta y de la jornada electoral, varias empresas demoscópicas y medios de comunicación hicieron sus propios ejercicios y el resultado fue el mismo. Los niveles de confianza en el INE están en su mejor nivel. Retomo solamente una de las encuestas efectuadas después de las elecciones, la realizada por *El Financiero* el 14 de junio de 2021. En ella, a la pregunta de ¿cuánta confianza tiene usted en el INE? El 71% dijo tener mucha o algo de confianza en esta autoridad electoral.⁴

Esos niveles de confianza representan otro de los resultados históricos de la jornada electoral del 6 de junio, y un incentivo para el INE, ya que la confianza es un bien intangible de la democracia, que no se compra ni se obtiene de un día para otro, pero que sí puede perderse en cualquier momento por una mala decisión.

7. Algunas reflexiones preliminares sobre la forma en que se ejerció el sufragio el 6 de junio

1. Los 49.1 millones de votantes que acudieron a las urnas el 6 de junio demuestran que la mayoría de la ciudadanía asumió un compromiso activo para vivir en una democracia: votó para decidir en condiciones de igualdad sobre el futuro del país, y emitió un voto diferenciado en favor de una nación con división y equilibrio de poderes.

2. Estas elecciones demostraron, una vez más, que el pluralismo político en México es dinámico y vigoroso, por lo que ninguna fuerza política puede dar por asegurado ni el triunfo propio ni el rechazo de los contrarios en las urnas. Ningún partido por sí mismo obtuvo la mayoría de la votación emitida; el partido que más votación recibió únicamente alcanzó un tercio de la votación total, y los otros dos tercios se dividieron entre nueve fuerzas políticas.

3. La aplicación de la reforma constitucional para lograr la paridad en todo permitió robustecer la llamada fórmula mexicana de impulso a la paridad con acciones afirmativas adicionales de cara a la jornada electoral del 6 de junio. Así, con las innovaciones normativas impulsadas por el INE, se volvió a lograr la paridad en

⁴ *El Financiero*, 14 de junio de 2021, <<https://cutt.ly/RnGXBHK>>.

la Cámara de Diputados, la cual tendrá 148 mujeres elegidas por el principio de mayoría relativa y 152 hombres por el mismo principio, y a ellos se agregarán, al confirmarse los cómputos realizados por el INE, 100 curules de representación proporcional para mujeres y 100 curules para hombres, con lo que la LXV Legislatura tendrá 248 mujeres legisladores y 252 hombres, por ambos principios.

4. Por primera vez en nuestra historia, gracias a las diversas acciones afirmativas que impulsó el INE tendentes a consolidar el carácter paritario e incluyente de la democracia mexicana, se lograron 65 diputaciones federales para que la diversidad y la inclusión se escuche en la Cámara de Diputados: 37 por conducto de personas indígenas, 10 de migrantes, 8 con discapacidad, 6 de personas afromexicanas y 4 de la diversidad sexual.⁵ Nunca en la historia de nuestra nación se había logrado una representación legislativa tan incluyente como la que habrá en la LXV Legislatura.

5. Los sistemas instrumentados por el INE para la difusión de resultados preliminares a la conclusión de la jornada electoral (los Conteos Rápidos y el PREP) demostraron, una vez más, su eficacia y calidad técnica. Ambos ejercicios nos permitieron dar certeza e información a la ciudadanía desde la noche del 6 de junio, y la coincidencia de tendencias, rangos y cifras entre ellos y de éstos con los resultados de los cómputos distritales nos habla de la fortaleza institucional y de la precisión técnica que ha alcanzado el sistema nacional de elecciones.

6. El hecho de que durante los cómputos distritales se hayan abierto y recontado 98 383 paquetes electorales (60.62% del total) demuestra la vocación de apertura de las autoridades electorales, en aras de dar la mayor certeza posible a la elección, tanto a partidos, candidatas y candidatos, como a la sociedad en general. Y el hecho de que los cambios hayan sido menores después de los recuentos confirma que la ciudadanía en general —nuestras vecinas y vecinos que fungieron como funcionarios de casilla— siguen contando bien los votos desde la noche misma de la elección.

7. Finalmente, otra de las innovaciones que se probaron en esta jornada electoral fue la elección consecutiva (conocida coloquialmente como reelección). Este derecho de los legisladores es lo más cercano a un ejercicio de rendición de cuentas de quienes obtuvieron el respaldo tres años antes y al término de su mandato les preguntan a los votantes si quieren que sigan en esa función. En esta lógica llama la atención que de 500 escaños, únicamente 145 (29%) serán ocupados por diputadas y diputados reelegidos, y los 355 restantes (71%) serán ocupadas por nuevos legisladores.

Es evidente que todos los partidos políticos ganaron y perdieron algo en estas elecciones. Algunos disminuyeron su votación respecto de 2018, otros la aumentaron y algunos otros no lograron el suficiente respaldo electoral para mantenerse en el sistema de partidos. Lo que es claro es que el sistema mixto de representación que se ha venido construyendo en nuestro país desde hace 40 años represen-

⁵ Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, Proyección preliminar de la integración de la Cámara de Diputados 2021-2024, 15 de junio de 2021.

ta la mejor garantía para que los destinos de nuestra nación sean producto de las decisiones de mayorías y minorías. Sin la representación proporcional, la política en México sería la expresión de un país excluyente, donde sólo se escucharían las posturas mayoritarias y se negaría a las minorías el derecho de participar e incidir en función de su peso específico en la convivencia social.

Son muchos los motivos por los que como nación debemos estar orgullosos de lo que sucedió en la jornada electoral del 6 de junio. Logramos que la democracia no fuera una víctima más de la pandemia, consolidamos el carácter paritario e incluyente de nuestro sistema electoral, y se evidenció que por más que se quiera polarizar la conversación pública y descalificar a quienes piensan diferente, el pluralismo ya está enraizado en nuestra sociedad y expresa la diversidad política que nos caracteriza y que constituye el principal elemento distintivo de nuestra democracia.

Indudablemente, cada partido, cada autoridad y cada ciudadano sacará sus propias conclusiones de esta elección. Pero más allá del ángulo que cada uno de ellos le quiera imprimir a la jornada electoral del 6 de junio y sus efectos en la vida pública del país, los resultados demuestran que las reglas que le dieron vida al sistema nacional de elecciones en 2014 garantizan el ejercicio del voto libre y condiciones de equidad en la competencia democrática para que todas las fuerzas políticas puedan ganar o perder en las urnas; que la alternancia en un cargo o la elección consecutiva en una legislatura es una decisión que depende, única y exclusivamente, del veredicto de las ciudadanas y ciudadanos en las urnas, y que, en consecuencia, la democracia mexicana va por buen camino aun en contextos de extrema complejidad.

Por eso es necesario reiterar tantas veces como sea necesario que en la democracia nadie gana ni pierde todo el poder en las urnas, ni tampoco nadie lo gana y lo pierde para siempre. El pluralismo es vigoroso y cambiante en nuestro país, y es indudable que la ciudadanía sí evalúa en las urnas el desempeño de aquéllos a quienes apoyó en la elección anterior. En este sentido, el que cambie la votación de un partido político de una contienda a otra es un mensaje para la clase política: la ciudadanía registra las acciones y las omisiones de legisladores y autoridades durante el periodo para el que fueron elegidos, y a partir de ello emite su veredicto en las urnas. El voto, en este sentido, debe considerarse no sólo como una oportunidad o como el posible respaldo del elector a los contendientes, sino que debe ser visto también como un ejercicio de rendición de cuentas.

En pocas palabras, el 6 de junio México dio un paso más en la consolidación del voto libre como la mejor expresión del país de derechos y libertades y en respaldo del andamiaje institucional para la recreación de la democracia que nos ha costado tantos años construir y defender. **Ω**

Nueva geografía electoral: elecciones 2021

Carlos A. Flores Vargas*

Las elecciones de 2021 mostraron nuevamente que los mexicanos somos capaces de dirimir nuestras diferencias políticas en las urnas. Una vez más la jornada electoral del pasado 6 de junio nos permitió constatar la organización de elecciones libres, pacíficas, imparciales y competidas. En este proceso político-social, a lo largo de muchas semanas, todos, autoridades electorales, partidos políticos, candidatos, decenas de miles de ciudadanos que soportan el entramado electoral y la ciudadanía en general, fuimos testigos de las pulsiones y convulsiones del país que en mucho se reflejaron en los resultados electorales.

El presente texto da cuenta de los resultados electorales de la pasada elección a partir de los datos de los cómputos distritales de la elección de diputados federales, así como de los programas de resultados electorales preliminares de cada entidad federativa que celebró comicios para elegir gobernador, renovar los congresos locales y ayuntamientos. La estructura del documento permite hacer un balance de los resultados alcanzados por fuerza política en las elecciones y algunos datos de la forma como las mexicanas y los mexicanos votamos. Como era de esperarse, ninguna fuerza política ganó todo y la expresión legal del voto de la ciudadanía refrenda la arraigada e innegable pluralidad que vive el país.

1. Hubo elecciones libres, pacíficas y competidas. El 6 de junio votamos 49 151 320 ciudadanos (equivalente al 52.67% de participación, cifra histórica para una elección intermedia en lo que va de este siglo) en las más de 162 000 casillas que se instalaron (99.8% de las previstas en todo el país) y en las que participaron 1.4 millones de funcionarios de casilla, debidamente convocados por 48 088 supervisores y capacitadores electorales. En ese ejercicio democrático, la llamada elección más grande de la historia, se renovaron 500 diputados federales y en las entidades federativas se renovaron 15 gubernaturas, 1 063 diputaciones locales y 1 923 ayuntamientos y alcaldías, además de poco más de 17 000 sindicaturas, regidurías, concejalías y otros cargos auxiliares.

Contra todo pronóstico e incertidumbre fundada en el marco de violencia y embate a la autoridad electoral durante el proceso, se pudieron celebrar elecciones con éxito a lo largo y ancho de todo el país. Ni más, ni menos.

2. Incremento en la participación ciudadana. El porcentaje de participación ciudadana en el nivel federal fue de 52.67%, una marca sin precedentes para una

* Profesor del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

elección intermedia. La ciudadanía refrendó su confianza en el INE y se apropió de la elección.

Como se ve en el cuadro 1, cinco estados (Tlaxcala, Campeche, Chiapas, Yucatán y Veracruz) tuvieron una participación superior a 60%, mientras que Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Quintana Roo, registraron una participación de entre 42 y 49%. Solamente Baja California estuvo por debajo de 40% (38.5%). El resto de entidades se ubicó en el rango de 50 a 59 por ciento.

Cuadro 1. Porcentaje de participación ciudadana

<i>Entidad federativa</i>	<i>Porcentaje de participación</i>
Aguascalientes	50.04
Baja California	38.51
Baja California Sur	49.81
Campeche	63.26
Coahuila	57.73
Colima	51.15
Chiapas	61.03
Chihuahua	46.93
Ciudad de México	52.05
Durango	42.17
Guanajuato	43.63
Guerrero	53.29
Hidalgo	46.39
Jalisco	46.99
México	54.13
Michoacán	49.72
Morelos	53.18
Nayarit	53.25
Nuevo León	50.92
Oaxaca	56.9
Puebla	56.03
Querétaro	52.28
Quintana Roo	44.33
San Luis Potosí	48.2
Sinaloa	49.51
Sonora	44.1
Tabasco	52.6
Tamaulipas	52.86
Tlaxcala	65.65
Veracruz	60.09
Yucatán	62.85
Zacatecas	57.05

FUENTE: elaboración propia con datos del PREP del INE.

Un dato significativo en el porcentaje de participación ciudadana está en las entidades federativas que renovaron la gubernatura. Habitualmente, en un estado donde hay elección para renovar al Ejecutivo local se registran porcentajes de participación más altos que el promedio nacional. Sin embargo, en esta ocasión, de las 15 entidades que votaron para elegir gobernador, sólo cinco tuvieron porcentajes superiores a la media nacional (Tlaxcala, Campeche, Zacatecas, Guerrero y Nayarit), las restantes 10 estuvieron por debajo de esa línea (Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Querétaro).

3. PREP y conteos rápidos, la ciencia al servicio de la certeza. La noche de la elección fuimos a dormir con la certeza y confianza en el perfecto funcionamiento del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y los conteos rápidos. Como desde hace tres décadas, pudimos ver cómo fluían los resultados a través del PREP a nivel federal, pero también en los PREP locales y con los resultados del conteo rápido, desde la noche de los comicios supimos cómo quedaría conformada la nueva Cámara de Diputados y qué fuerza política había ganado las gubernaturas. Este último hecho no es menor y vale la pena reconocer que el resultado de dichos conteos fue tan preciso como su coincidencia con el PREP y los cómputos distritales.

Cuadro 2. Comparativo de resultados preliminares y cómputos distritales.
Elección de diputados federales 2021 (*porcentajes*)

<i>Partido político</i>	<i>Conteo rápido límite inferior</i>	<i>Conteo rápido límite superior</i>	<i>PREP</i>	<i>Cómputos distritales</i>
PAN	18.5	19.3	18.95	18.9
PRI	17.8	18.5	18.41	18.37
PRD	3.5	3.9	3.81	3.77
PVEM	5.5	6	5.64	5.63
PT	3.1	3.5	3.37	3.36
MC	7.1	7.5	7.22	7.27
Morena	34.9	35.8	35.24	35.33
PES	2.7	3	2.83	2.85
RSP	1.8	2	1.83	1.83
FPM	2.6	2.8	2.57	2.56
CI	0.1	0.3	0.09	0.09

FUENTE: INE.

4. Resultados de la elección federal (diputados). Con base en los resultados de los cómputos distritales para la elección de diputados federales, se concluye lo siguiente:

a] Morena fue el partido más votado (16.7 millones de votos), aunque obtuvo 4 millones menos votos que hace tres años, seguido del PAN (8.9 millones) y del PRI (8.7 millones).

b] Los números por distrito son claros: la coalición de Juntos Hacemos Historia (Morena, PVEM y PT) obtuvo 121 distritos, Morena por sí solo alcanzó 64 distritos, seguidos de la alianza Va por México (PAN, PRI y PRD) con 63 distritos, el PAN con 33, el PRI con 11, Movimiento Ciudadano con 7 y el PVEM sólo 1.

c] Ello significa que en la reconfiguración de la Cámara Baja, Morena y aliados lograron la mayoría absoluta.

d] Llama la atención que las dos coaliciones lograron alrededor de 12 millones de votos y sus triunfos fueron muy distintos. Morena y aliados ganaron 121 distritos, mientras que Va por México logró 63 diputaciones de mayoría.

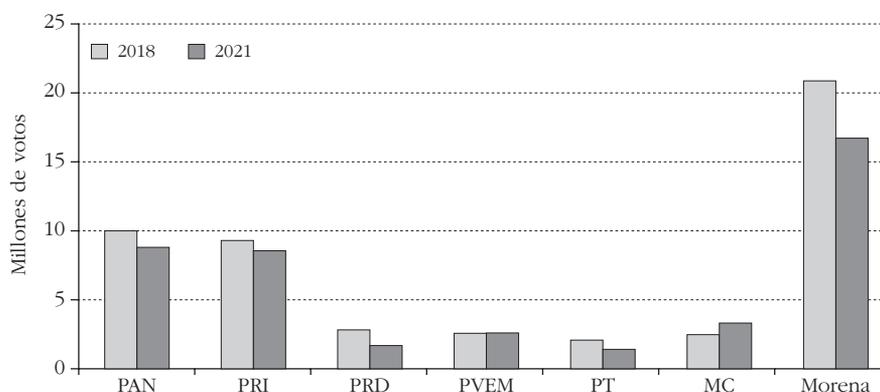
e] En un ejercicio rápido, al comparar los resultados obtenidos para la elección de diputados de 2018, nos permite ver que Morena cayó en su votación (3.15%), mientras que el PAN y el PRI subieron ligeramente (0.32 y 1.19%, respectivamente). Movimiento Ciudadano fue el único partido con crecimiento en números absolutos de votos (casi 1 millón más que en 2018) (véanse cuadro 3 y gráfica).

f] Una vez calificada la elección federal, Morena y aliados tuvieron 278 diputados, muy lejos de la mayoría calificada que pretendían lograr. Por su parte, el PAN y el PRI avanzaron con mayores espacios en la representación, a diferencia de lo obtenido en 2018 (véase cuadro 4).

g] Dato significativo de la elección es que el PRD mantuvo su registro y los tres partidos políticos resucitados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) perdieron su registro al no alcanzar el 3% de la votación.

Cuadro 3. Comparativo de votación para diputados, 2018 vs. 2021

Partido político	Votos 2018	Porcentaje	Votos 2021	Porcentaje
PAN	10 096 588	17.93	8 969 288	18.25
PRI	9 310 523	16.54	8 715 899	17.73
PRD	2 967 969	5.27	1 792 700	3.65
PVEM	2 695 405	4.79	2 670 997	5.43
PT	2 211 753	3.93	1 594 828	3.24
MC	2 485 198	4.41	3 449 982	7.02
Morena	20 972 573	37.25	16 759 917	34.10



FUENTE: elaboración propia con datos del INE.

Cuadro 4. Integración de la Cámara de Diputados, 2018 *vs.* 2021

<i>Partido político</i>	<i>Diputados 2018</i>	<i>Diputados 2021</i>
PAN	81	114
PRI	45	70
PRD	21	15
PT	61	37
PVEM	16	43
MC	27	23
Morena	191	198
PES	56	n.d.
Panal	2	n.d.

FUENTE: elaboración propia con datos del INE.

h] Morena, PT y PVEM sumaron 42.7% de la votación, mientras que PAN-PRI-PRD 39.63% y Movimiento Ciudadano, 7.02%, antes de descontar los votos nulos y la votación por otros partidos políticos que perdieron su registro.

i] Al analizar los resultados de los 300 distritos electorales, se advierte que Morena y sus aliados ganaron todos los distritos en 11 entidades federativas (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tlaxcala), mientras que el PAN y/o la Coalición Va por México obtuvieron carro completo en dos estados (Aguascalientes y Querétaro). Un hallazgo importante es que por sí solos ni el PRD ni el PT ganaron un solo distrito electoral.

j] Con datos del analista Sebastián Garrido, encontramos que en 27 de 32 entidades federativas Morena ganó al menos un distrito, el PAN ganó al menos un distrito en 17 entidades, el Partido Verde en 15 y Movimiento Ciudadano sólo ganó distritos en Jalisco.¹

5. Resultados en entidades federativas con renovación de gubernatura. En lo que respecta a los resultados de las 15 entidades federativas que renovaron el Ejecutivo local el pasado 6 de junio, destacan los siguientes datos:

a] Hubo alternancia en 13 estados.

b] El PRI era gobierno en ocho entidades federativas (Campeche, Colima, Guerrero, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas) y perdió las ocho.

c] El PAN gobernaba en cuatro entidades, perdió dos (Baja California Sur y Nayarit) y mantuvo dos (Chihuahua y Querétaro).

d] Morena conservó la única entidad que gobernaba (Baja California) y ganó en 10 estados (Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas).

e] El PRD perdió la única entidad federativa que gobernaba (Michoacán).

f] MC ganó Nuevo León.

g] El PVEM ganó San Luis Potosí.

¹ Sebastián Garrido, "La elección federal de 2021: resultados generales", *Nexos* en línea, 16 de junio de 2021.

Cuadro 5. Alternancias estatales 2021

<i>Entidad</i>	<i>Partido que gobernaba antes de la elección</i>	<i>Partido ganador en la elección del 6 de junio</i>
Baja California	Morena	Morena
Baja California Sur	PAN	Morena
Campeche	PRI	Morena
Colima	PRI	Morena
Chihuahua	PAN	PAN
Guerrero	PRI	Morena
Michoacán	PRD	Morena
Nayarit	PAN	Morena
Nuevo León	Independiente	MC
Querétaro	PAN	PAN
San Luis Potosí	PRI	PVEM
Sinaloa	PRI	Morena
Sonora	PRI	Morena
Tlaxcala	PRI	Morena
Zacatecas	PRI	Morena

h) De las 15 entidades federativas únicamente en tres de ellas el primer lugar logró más de 50% de los votos (Sonora, Querétaro y Sinaloa). En cuatro de ellas el ganador o ganadora no logró más de 38% de la votación (Nuevo León, San Luis Potosí, Colima y Campeche).

Cuadro 6. Porcentaje de votos del partido y/o coalición triunfadora

<i>Entidad</i>	<i>Porcentaje de votación del primer lugar</i>
Baja California	48.49
Baja California Sur	46.95
Campeche	33.22
Colima	34.29
Chihuahua	42.45
Guerrero	43.43
Michoacán	41.77
Nayarit	49.30
Nuevo León	36.71
Querétaro	54.08
San Luis Potosí	37.69
Sinaloa	56.60
Sonora	51.81
Tlaxcala	48.66
Zacatecas	49.33

FUENTE: Estrategia Electoral, Resultados finales y judicialización de la elección, *Elecciones 2021*.

Los resultados son contundentes. Por un lado Morena avanza en las gubernaturas y gobernará 17 entidades federativas, y su aliado el Partido Verde una más. Por otra parte, el PRI se desvanece en espera de los últimos reductos de gobierno que aún mantiene en el Estado de México, Coahuila, Hidalgo y Oaxaca. El Partido Acción Nacional apenas logra conservar un par de entidades y el PRD se queda sin la representación estatal, mientras que Movimiento Ciudadano gobernará un segundo estado que se suma a Jalisco.

6. Estados, capitales y congresos locales. Con un poco más de detalle, los resultados en las capitales de cada estado y la integración de los congresos locales nos permite apreciar la pluralidad de la representación política sin negar un avance significativo de Morena por todo el territorio nacional.

a) Morena gobernará 17 entidades federativas, el PAN 7, el PRI 4, MC 2, el PRD 1 y el PVEM 1.

b) Morena tendrá gobierno en 13 capitales del país; el PAN, por su cuenta, en 5; PAN-PRD en 3; la coalición PAN-PRI-PRD en 5; el PRI en 2; MC en 3.

c) Morena cuenta con mayoría en al menos 19 Congresos Locales; el PAN en 5; la coalición PAN-PRI-PRD en 3; el PRI en 1; MC en 1; y en 4 entidades la composición de fuerzas está dividida.

d) De las 32 entidades federativas del país, en 17 casos, el partido a cargo del Ejecutivo local, también gobernará la capital y tendrá mayoría en el Congreso local; en 21 casos coincide que el partido en el Ejecutivo también gobernará la capital; en 23 casos el partido en el Ejecutivo tendrá mayoría en el Congreso.

e) De los 17 estados que gobernará Morena, en 6 tendrá a su cargo la capital y tiene claro control del Congreso local; en 15 tendrá mayoría legislativa.

f) De los 7 estados donde el Ejecutivo local será del PAN, en 6 gobernará la capital y tendrá control del Congreso. Sólo en Tamaulipas perdió la capital y el Legislativo local.

g) El PRI tiene a su cargo la capital y mayoría en el Congreso sólo en Coahuila, los mismo que MC en Jalisco.

h) Como se ve en el cuadro 7, habrá gobiernos divididos (gubernatura con minoría en el Congreso) en Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas.

i) En el mosaico de ayuntamientos, Morena y aliados avanzaron en casi 700 lugares, lo que equivale a cerca de 40% de los ayuntamientos en disputa.

j) Mención aparte merece el estudio de los resultados electorales de Ciudad de México, donde por vez primera desde que la izquierda ganó la capital en 1997, el Ejecutivo local cohabitará con más alcaldías en manos de la oposición que de su propio partido. Más allá de la expresión visual de una ciudad dividida en dos, los números nos permiten afirmar que en aquellas zonas en donde hubo más participación, los triunfos fueron para la alianza Va por México y en estudios preliminares parece que hay una relación de votantes e ingreso o estrato social, es decir, podríamos estar frente a una elección de clase.

Cuadro 7. Partido o coalición que gobierna el estado, la capital y que cuenta con mayoría en el Congreso local

<i>Entidad federativa</i>	<i>Partido en Ejecutivo local</i>	<i>Partido en capital</i>	<i>Mayoría en el Congreso</i>
Aguascalientes	PAN	PAN-PRD	PAN-PRD
Baja California	Morena	Morena	Morena
Baja California Sur	Morena	Morena-PT	Morena
Campeche	Morena	MC	Morena
Coahuila	PRI	PRI-PRD	PRI
Colima	Morena	PAN-PRI-PRD	Morena
Chiapas	Morena	Morena	Morena
Chihuahua	PAN	PAN-PRD	PAN-PRD
Ciudad de México	Morena	—	Morena
Durango	PAN	PAN	PAN-PRI-PRD
Guanajuato	PAN	PAN	PAN
Guerrero	Morena	Morena	Morena
Hidalgo	PRI	PRI	Morena
Jalisco	MC	MC	MC
México	PRI	PAN-PRI-PRD	Dividido
Michoacán	Morena	PAN-PRD	PAN-PRI-PRD
Morelos	Morena	PAN	Morena
Nayarit	Morena	Morena	Morena
Nuevo León	MC	MC	PAN-PRI-PRD
Oaxaca	PRI	Morena	Morena
Puebla	Morena	PAN-PRI-PRD	Morena
Querétaro	PAN	PAN	PAN
Quintana Roo	PRD	Morena	Morena
San Luis Potosí	PVEM	PAN-PRI-PRD	Dividido
Sinaloa	Morena	Morena	Morena
Sonora	Morena	PAN-PRI-PRD	Morena
Tabasco	Morena	Morena	Morena
Tamaulipas	PAN	Morena	Morena
Tlaxcala	Morena	Morena	Morena
Veracruz	Morena	Morena	Morena
Yucatán	PAN	PAN	PAN
Zacatecas	Morena	Morena	Dividido

FUENTE: elaboración propia con base en los resultados de los PREP estatales.

7. ¿Cómo votamos? Una aproximación a la radiografía del voto sustentada en la encuesta de salida² que Alejandro Moreno realizó para *El Financiero* nos permite concluir que:

a) Los votantes apartidistas se inclinaron más por la Coalición Va por México, integrada por el PAN, el PRI y el PRD. Según el estudio citado, 26% de los electores decidieron su voto la última semana y 11% lo hicieron el día de la elección.

² Alejandro Moreno, “¿La clave del revés a Morena? Los apartidistas”, *El Financiero*, 8 de junio de 2021.

b] Por Morena votaron más mujeres que hombres y subió el voto de los mayores de 50 años por ese partido (de 46% en 2018 a 52% en 2021).

c] El voto de quienes cuentan con formación universitaria bajó notablemente para el partido oficial al pasar de 48 a 33% entre 2018 y 2021. Sin embargo, la población menos educada (aquellos que sólo tienen primaria o no tienen estudios) subió de 42 a 55 por ciento.

d] La preferencia electoral por Morena se consolidó entre aquellos identificados como de izquierda, mientras que quienes se asumen como de centro-derecha y derecha, constituyeron el voto que más favoreció a la Coalición Va por México.

Consideraciones finales

La nueva geografía electoral indica que el año 2021 ha dado pie a una reconfiguración de una competencia bipartita (Morena *vs.* PAN), gracias al absoluto declive del PRI en las gubernaturas, con lo que se pierde un partido que amortiguaba socialmente al país. Podríamos estar frente a una competencia entre Morena y aliados y un sector ideológico de centro-derecha.

Es probable que el declive del PRI esté asociado al de los votantes de este partido, ahora de Morena. La polarización expresada en las urnas es protagonizada por un voto más popular, menos urbano y menos educado, capturado por Morena frente a un urbanismo antagónico al régimen populista actual.

La retórica del presidente frente a las clases medias podría confirmar una estrategia de movilización electoral claramente anclada en sectores menos educados, una estructura clientelar soportada en programas sociales y zonas rezagadas sobre todo en el sur del país.

Como pudimos apreciar, el avance de Morena es innegable en gubernaturas, capitales y congresos locales. No obstante, la obsesión por lograr mayoría calificada en la Cámara de Diputados no fue posible, en buena medida porque la oposición concentró su esfuerzo en impedir ese triunfo. En esta geografía electoral los triunfos del partido oficial en un “pacífico occidente” resultan curiosos por la coincidencia con las líneas de operación del crimen organizado en México desde Guerrero hasta Baja California.

Finalmente, hubo elecciones legales, legítimas y competidas. Una vez más el INE volvió a mostrar su solidez como autoridad electoral y permitió que la ciudadanía expresara con su voto libre la pluralidad asentada a lo largo y ancho de México. **Ω**

Elecciones, democracia y pluralismo en la pandemia de la polarización

Ciro Murayama*

Introducción

Que el 6 de junio de 2021 México haya celebrado elecciones en todo su territorio en un clima marcado por la alta participación ciudadana, con ejemplar comportamiento cívico y en un clima extendido de paz, es un hecho que merece destacarse y valorarse, pues la votación en términos constitucionales ocurrió en un contexto de anormalidad y riesgo alimentados, por un lado, por la pandemia covid-19 que dañó la salud y la economía de la sociedad y, por otro, por un embate sistemático desde el gobierno hacia las instituciones y las normas electorales con las que el país dejó atrás hace apenas unas décadas su largo pasado autoritario. El saldo positivo del ejercicio democrático no se debió, en ese ambiente de dificultades, a la casualidad ni a la suerte, sino a la combinación de dos elementos indispensables: en primer lugar, el compromiso ciudadano con las elecciones como único mecanismo legítimo para nombrar a gobernantes y representantes y, en segundo, la solidez del Instituto Nacional Electoral (INE) que refrendó, junto con el trabajo de los Organismos Públicos Locales, la importancia de contar con un organizador de los comicios y árbitro profesional a la vez que independiente del gobierno.

Tres son las características básicas del proceso electoral 2020-2021 que vivió México: a) la magnitud de la elección tanto por los cargos en disputa como por el volumen del padrón electoral; b) la presencia de la pandemia covid-19, y c) la profunda polarización política alimentada desde el Ejecutivo federal.

La mayor elección en medio de la pandemia

93.5 millones de ciudadanos fueron convocados a las urnas, lo que significa 4.2 millones más que en la elección federal previa de 2018, y que representa un incremento del listado nominal de 4.7% en sólo tres años. De ellos, 5.7 millones fueron jóvenes que por primera vez podían ejercer su sufragio en una elección federal. Acudieron a las urnas 49 151 000 votantes, es decir, una tasa de participación ciudadana de 52.6%, la más elevada en las elecciones intermedias en lo que va del siglo (fue de 41.32% en 2003; de 44.76% en 2009, y de 47.72% en 2015). En 2021, ese nivel de participación se explica, en buena medida, por el interés que despertó la celebración de 32 elecciones locales concurrentes con las federales.

* Economista. Consejero del Instituto Nacional Electoral.

Los cargos en competencia electoral fueron los 500 asientos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 15 gubernaturas, 30 congresos locales (con 1 063 diputaciones en total), así como los ayuntamientos, alcaldías, presidencias de comunidad y juntas municipales en otras 30 entidades federativas (donde se votó por 18 837 cargos) para un agregado nacional de 20 415 espacios de gobierno o de representación por los que se sufragó.

Además, las constituciones locales de 11 entidades federativas permitieron el ejercicio del voto desde el extranjero. Se pudo votar desde allende las fronteras por las gubernaturas de Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; asimismo, en Ciudad de México se sufragó por una diputación migrante, y en Jalisco por una de representación proporcional. Una novedad de esta elección es que fue posible emitir el voto no sólo por vía postal, como ocurre en las elecciones presidenciales desde 2006, sino también por internet. La participación, una vez más, fue muy baja, pues sólo se inscribieron para votar desde el exterior 32 303 ciudadanos y, de ellos, 18 079 finalmente ejercieron su derecho (5 623 mediante el voto postal y 12 456 de forma electrónica).

La jornada electoral en el territorio nacional se llevó a cabo abarcando cada rincón del país. Se programó la instalación de 162 570 casillas. Como ordena la ley, el INE sorteó al 13% del padrón electoral para invitar a esos ciudadanos a participar como funcionarios de mesas directivas de casilla. Fue necesario, para ello, contratar a 48 703 capacitadores electorales, quienes visitaron a 12 226 632 personas (2.6 millones más que en 2018). En una primera etapa, se logró capacitar a 2.9 millones de ciudadanos, más del doble de los requeridos para el día de la votación. En una segunda etapa, fueron capacitados 1 461 534 ciudadanos de los que 76% acudieron a simulacros (en 2015 fue el 60%).

Visitar a más de 12 millones de personas en unas semanas en todas las ciudades, barrios, pueblos, rancherías y caseríos representa, quizá junto con el censo de población y vivienda que se realiza cada 10 años, la mayor movilización de una institución del Estado mexicano sobre el territorio, en interacción con la ciudadanía. Esa labor se organiza por medio de la estructura desconcentrada del INE.

El INE tiene una Junta Ejecutiva Local en cada entidad federativa (32) y una Junta Ejecutiva Distrital en cada distrito federal (300) a lo largo y ancho de la geografía del país. Cada Junta es encabezada por la Vocalía Ejecutiva y la integran también las vocalías de Secretario, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como de Organización Electoral. Estos cinco funcionarios constituyen el núcleo básico de cada órgano desconcentrado (332) en el país, y son quienes conocen a fondo cada distrito y entidad, actualizan y depuran el padrón electoral, recorren con frecuencia los lugares donde se instalarán las casillas y se realizará la votación, y son los responsables de trazar las rutas de reparto y recolección de paquetes electorales.

En INE cuenta con un Servicio Profesional Electoral Nacional integrado por 2 477 personas que llegaron a su cargo por concursos públicos, que cada año son sometidos a evaluación institucional y que reciben cursos de profesionalización y capacitación permanente. El servicio civil de carrera del INE tiene ya una historia

de tres décadas. Su profesionalismo e imparcialidad es lo que hace posible que sea normal que en México ocurran una y otra vez elecciones, aun en los contextos más complejos de adversidad política, social o incluso en medio de la peor pandemia de salud registrada en un siglo. Mantener y robustecer instituciones con servicios profesionales parece una condición indispensable para que el Estado mexicano cumpla con su misión de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, tal como marca el artículo 1º de la Constitución: es decir, los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Sin la experiencia del personal del INE, tanto del Servicio Profesional Electoral Nacional como de la rama administrativa, la celebración de elecciones bien organizadas, con altos estándares de calidad y transparencia, no habría sido posible.

A la estructura permanente de funcionarios públicos del INE se incorpora, durante los procesos electorales, un amplio contingente ciudadano que toma decisiones clave sobre el proceso electoral. El Consejo General del INE designa a seis integrantes de cada consejo local (uno por entidad federativa) que es presidido por el Vocal Ejecutivo Local. De esta forma, tres consejeros y tres consejeras electorales locales se suman al consejero presidente del consejo local, en el que participan con voz, pero sin voto, los partidos políticos y los representantes, en su caso, de las candidaturas independientes. En cada consejo local el funcionario del INE representa uno de siete votos, por lo que son los ciudadanos, los consejeros electorales, quienes definen las decisiones más relevantes de la preparación de los comicios.

Cada consejo local del INE a su vez designa a seis consejeros (tres mujeres y tres hombres, invariablemente, para asegurar la equidad de género) que integran cada consejo distrital de la entidad federativa. Una vez más, cada consejo distrital que es presidido por el vocal ejecutivo distrital tiene seis de siete votos en manos de ciudadanos que no laboran de forma permanente en el INE. Los consejos distritales toman decisiones tales como la selección de los capacitadores electorales para garantizar su imparcialidad, también definen cuántas casillas se van a instalar en el distrito y su ubicación, seleccionan a los integrantes de las mesas directivas de casilla y son quienes realizan los cómputos de la elección.

Si bien lo anterior es conocido por quienes tienen familiaridad con la organización electoral de México, es importante subrayarlo por los intentos de introducir reformas en el funcionamiento de la autoridad electoral administrativa que pueden, eventualmente, tener efectos negativos sobre la probada capacidad de organización electoral que se ha alcanzado a lo largo de una edificación institucional que ya supera los 30 años. La pretensión de reducir la estructura del INE para generar así supuestos ahorros, sin conocer bien a bien las funciones que realiza, puede afectar las probadas capacidades estatales de México en la organización de sus comicios.

Una estructura profesional en una institución autónoma e independiente, que a su vez incorpora a la ciudadanía en las tareas fundamentales de la preparación de las elecciones, al grado de que son los propios ciudadanos quienes instalan las casillas y reciben y cuentan los votos de sus vecinos, han estado en la base de la

consolidación de un sistema electoral que, como se verá más adelante, recibe un amplio reconocimiento internacional. Preservar ese modelo es condición para que México siga contando con elecciones genuinas.

El 6 de junio todas las casillas que se instalaron fueron “únicas”, es decir, recibieron tanto la votación federal como la local. Cuando ello ocurre, se necesitan más ciudadanos actuando como funcionarios (seis titulares y tres suplentes) que en una elección sólo local o únicamente federal (cuatro titulares y dos suplentes). Una casilla única tiene un presidente, dos secretarios y tres escrutadores, además de tres suplentes generales. El día de la jornada electoral se presentaron, finalmente, 944 010 ciudadanos previamente seleccionados y capacitados, y fue necesario invitar a 72 956 personas que aguardaban para votar en la fila a incorporarse como integrantes de la mesa directiva de casilla (el 7.72%, cifra similar al 7.71% registrado en la elección intermedia previa, la de 2015). Puede decirse, así, que la pandemia de la covid-19 no generó un ausentismo mayor de los funcionarios de casilla capacitados para ese fin.

Los incidentes durante el día de la votación impidieron la instalación de 32 casillas (cuatro en Chiapas, 11 en Nayarit, 15 en Oaxaca, una en Tlaxcala y una más en Zacatecas) y, lamentablemente, se tuvo que cancelar en definitiva la votación en 128 casillas más en distintos puntos de la geografía del país. Cabe decir que en la elección de 2015 no fue posible instalar 178 casillas y que en 444 hubo de suspenderse en definitiva la votación. En la jornada electoral de 2021 los hechos de violencia, siempre contrarios al ejercicio de las libertades, fueron acotados, pues fue posible realizar y concluir la votación en 99.90% de las casillas contempladas por el INE. A pesar de la inseguridad que se ha extendido en los últimos años y en particular en determinadas regiones, el INE pudo operar, gracias a la disposición de los ciudadanos que instalaron las casillas, 999 mesas de votación por cada 1 000 previstas.

Lo anterior no resta importancia a los ataques contra actores políticos e incluso hacia funcionarios electorales durante las campañas y las actividades previas de organización de los comicios. La violencia fue puntual y también brutal. Datos de la Alta Comisionada en Derechos Humanos de Naciones Unidas, Michelle Bachelet, señalan que durante el proceso electoral mexicano fueron privados de la vida 91 políticos, de ellos 36 candidatos.¹ Especial preocupación causan las agresiones desde grupos del crimen organizado a determinadas candidaturas, pues expresa el riesgo de que comience a darse colusión entre políticos y criminales en el ámbito local. Se trata de un peligro mayor para la reproducción no sólo de la vida democrática sino de la convivencia civilizada en el país. La amenaza de la violencia y la presencia cada vez más amplia de inseguridad representan un desafío a la existencia del Estado mexicano y a su función primaria de dar seguridad a sus habitantes, por lo que requiere una política de Estado y no de gobierno o partidista.

¹ <<https://www.eluniversal.com.mx/mundo/alta-comisionada-de-naciones-unidas-denuncia-alarmando-nivel-de-violencia-durante-elecciones>>.

Volviendo a los indicadores de la elección, cabe señalar que se trató de una muy concurrida a la vez que vigilada. Como representantes de los partidos políticos acudieron a las casillas 1 123 662 ciudadanos, quienes cubrieron 99.01% de las casillas.² Hubo dos o más representantes de partidos políticos en 97.23% de las mesas de votación. Además, 19 332 observadores electorales nacionales estuvieron recorriendo las casillas, visitando a 18.21% de las instaladas; acudieron, también, 559 visitantes extranjeros provenientes de 45 países.

Por la irrupción de la pandemia de la covid-19 desde el inicio de 2020, el INE estuvo atento a la experiencia de otros países que tuvieron elecciones para incorporar protocolos y acciones preventivas desde la preparación del proceso electoral 2020-2021. Para ello, se creó un grupo consultivo en materia de salud, integrado por expertos en medicina y epidemiología,³ cuyo propósito consistió en apoyar la toma de decisiones ejecutivas y operativas en la pandemia, así como asesorar acerca de las medidas para garantizar la continuidad de las actividades del INE. Si bien fue necesario cerrar los módulos de atención ciudadana donde se hacen los trámites para obtener o renovar la credencial para votar con fotografía entre marzo y julio de 2020, también resultó oportuno retomar actividades presenciales de forma gradual para asegurar la celebración de los comicios de 2021 en la fecha prevista.

Proveer al personal del material de protección adecuado (mascarillas, caretas, alcohol en gel) y dar instrucciones para mantener la sana distancia, así como realizar la sanitización de las instalaciones permitió que el trabajo de campo se desarrollara en condiciones seguras para los funcionarios del INE y la ciudadanía.

En suma, hacer frente a la pandemia de la covid-19 pasó por diseñar una estrategia de mitigación de riesgos a partir de la evidencia internacional y de los consejos de expertos mexicanos en cuidado de la salud, por aplicar las medidas de forma precisa, así como por la transmisión ágil de las acciones a seguir al conjunto de la población, esto es, a funcionarios de casilla, representantes de partidos y electores.

El arbitraje electoral en la animadversión gubernamental

Más allá del desafío de la pandemia, el INE desplegó su labor en un contexto inédito de animadversión desde el Ejecutivo federal y su partido. No bastó la organización de las elecciones de 2018 en las que con toda legalidad y legitimidad Morena y su candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador, obtuvieron el poder, para que reconocieran la labor imparcial del INE. Al contrario, pronto se hizo públi-

² Del Partido Acción Nacional (PAN), asistieron 106 367 representantes; del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 120 719; del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 61 345; del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 69 010; del Partido del Trabajo (PT), 69 710; de Movimiento Ciudadano, 56 014; de Morena, 135 138; del Partido Encuentro Social, 24 939; de Redes Sociales Progresistas, 21 011, y de Fuerza por México, 30 384.

³ El grupo consultivo del INE estuvo constituido por el Dr. David Kershenobich Stalnikowitz, el Dr. Germán Fajardo Dolci, el Dr. Pablo Kuri Morales, la Dra. María de Lourdes García García y la Dra. María Imelda López Villaseñor.

ca la descalificación desde el gobierno al INE, así como hacia otros organismos constitucionalmente autónomos.

El desconocimiento de la labor del INE desde el poder político implicó, también, el de las reglas electorales. Incluso de aquellas que impulsaron en su momento desde la oposición quienes ahora ocupan cargos de gobierno.

Tan es así que uno de los acuerdos amplios luego de la crisis postelectoral de 2006, que se reflejó en la reforma constitucional de 2007, fue la reforma a los artículos 41 y 134 de la Carta Magna. En el artículo 41 se estableció que: “Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia”. Por otra parte, en el artículo 134 se incluyó: “Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”.

Quedó claro que los gobernantes deben conducirse con neutralidad, que su responsabilidad e investidura les impiden ser actores electorales y, por tanto, que no compete a quienes gobiernan tratar de dañar o favorecer a opción política alguna. Quizá en otros países sea usual que mandatarios nacionales o locales fustiguen a las oposiciones y halaguen a su partido, pero no en nuestro caso, mientras la Constitución vigente diga lo que dice.

Sin embargo, desde antes de que comenzara el proceso electoral el titular del Ejecutivo tuvo manifestaciones que implicaron una intromisión directa en las elecciones.

Conviene aquí hacer un breve apunte de cómo el INE realiza su labor de arbitraje electoral de acuerdo con la legislación vigente. A partir de 2014 el INE cuenta con una Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) que se encarga de atender quejas interpuestas entre los partidos políticos y desahogar procedimientos ordinarios y especiales (diferentes, además, a los de fiscalización, que están a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización). Durante los procesos electorales, las quejas se atienden por medio de procedimientos expeditos, los especiales.⁴ Corres-

⁴ Este procedimiento corresponde a quejas que se interponen contra conductas que violenten el uso de los tiempos de radio y televisión asignados a los partidos políticos; contravengan las normas sobre propaganda gubernamental, cuando incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que promuevan a un servidor público; actos de precampaña o campaña que puedan considerarse anticipados, o bien, contrapropaganda que se considere acusa falsamente a un candidato o partido sobre la realización de algún delito, y que pueda influir en el resultado de la elección, y en general, contra cualquier conducta que pueda considerarse afecte o incida en el proceso electoral.

ponde a la UTCE recibir la queja y sustanciarla, para presentar el expediente completo ante la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que es la instancia encargada de resolver el fondo del asunto. No obstante, la UTCE también puede presentar ante la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, integrada por disposición legal por tres consejeros electorales, un proyecto de resolución sobre la emisión de medidas cautelares con el fin de evitar daños irreparables a la contienda electoral.

De esta forma, el INE en realidad no sanciona faltas contra las reglas del juego electoral, pues ello corresponde al Tribunal Electoral, sino que previene con la emisión de medidas cautelares que esas faltas no continúen o se repitan. Es un árbitro que advierte mas no sanciona. Ello no quiere decir que la tarea de arbitraje no sea intensa. Valga decir que entre el inicio del año y el 6 de junio de 2021 la Comisión de Quejas y Denuncias realizó 59 sesiones para atender solicitudes de medidas cautelares y resolvió 266 asuntos.

El complejo diseño del sistema electoral mexicano, en particular en lo que hace al contencioso electoral, implica que sobre una misma queja puedan corresponder hasta cuatro o cinco pronunciamientos distintos de las autoridades electorales, lo cual llega a hacer poco inteligible el propio funcionamiento del sistema y atenta contra la fluidez del mismo. Por ejemplo, una queja en la que se solicitan medidas cautelares puede seguir esta ruta: 1] se pronuncia la Comisión de Quejas del INE, otorgando o negando la medida cautelar; 2] se impugna la decisión de la Comisión ante la Sala Superior, y dicha sala confirma o revoca la decisión del INE; 3] la Sala Regional Especializada decide sobre el fondo del asunto; 4] esta última decisión puede ser revisada por la Sala Superior, y eventualmente, 5] la Sala Regional tiene que hacer una nueva sentencia acatando la orden de la Sala Superior.

En este marco, el principal desafío a la labor de arbitraje del INE en el proceso electoral federal 2020-2021 provino de la Presidencia de la República, pues fue preciso que hasta en seis ocasiones la autoridad electoral dictara medidas cautelares al titular del Ejecutivo federal para que no se pronunciara contra actores políticos de oposición o bien se abstuviera de realizar propaganda gubernamental.

La primera medida cautelar se adoptó en diciembre de 2020 y la última en mayo de 2021, casi cuando estaban por concluir las campañas electorales. Cabe decir que buena parte de las decisiones del INE fueron revocadas por el Tribunal Electoral, hasta que en junio de 2021 se dio la confirmación del criterio sostenido por el INE en el sentido de que desde la Presidencia se había violentado la Constitución (véase el cuadro 1).

Es importante la confirmación que hizo la Sala Superior de la medida cautelar del INE emitida el 28 de mayo de 2021, pues esa determinación concluyó que en 28 de 36 conferencias de prensa del presidente de la República celebradas a lo largo de las campañas electorales el mandatario había incumplido con la Constitución. La determinación sobre el fondo del asunto será muy relevante de cara a procesos electorales por venir, en especial en el presidencial de 2024, pues la decisión jurisdiccional acotará, o no, el papel del actual titular del Ejecutivo en su sucesión. En buena medida, de ello dependerá que el deber de neutralidad políti-

Cuadro 1. Resumen de medidas cautelares emitidas por el INE a AMLO en el proceso electoral 2020-2021

<i>Fecha</i>	<i>Acuerdo INE</i>	<i>Decisión del Tribunal</i>
14-12-2020	ACQyD-INE-29/2020 Se ordena al presidente de la República se abstenga de realizar o emitir expresiones y declaraciones de índole electoral, así como de utilizar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo para esos mismos efectos.	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Superior La medida fue revocada por la Sala Superior, SUP-REP-156/2020 y su acumulado. • Sala Especializada La Sala estimó inexistentes las infracciones atribuidas al Presidente de la República, SRE-PSC-32/2020.
30/12/2020	Se ordena al presidente de la República se abstenga de continuar realizando los actos que implican la posible transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con el objeto de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral en curso. (Manifestaciones de corte electoral en conferencia matutina de 23 de diciembre de 2020).	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Superior La medida fue revocada por la Sala Superior, SUP-REP-3/2021. La Sala ordenó que fuera el Consejo General del INE quien se pronunciara respecto de la cautelar. • Sala Especializada La Sala estimó inexistentes las infracciones atribuidas al Presidente de la República, SRE-PSC-21/2021.
15/01/2021	INE/CG26/2021 Se ordena al presidente de la República se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral señaladas de forma enunciativa mas no limitativa, al implicar la posible transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con la finalidad de resguardar el principio de equidad en los procesos electorales federal y locales en curso. (Manifestaciones de corte electoral en conferencia matutina de 23 de diciembre de 2020).	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Superior La medida fue revocada por la Sala Superior, SUP-REP-20/2021. • Sala Especializada Estimó inexistentes las infracciones atribuidas al Presidente de la República, SRE-PSC-21/2021.

(continúa)

Cuadro 1. Resumen de medidas cautelares
emitidas por el INE a AMLO en el proceso electoral 2020-2021 (*concluye*)

<i>Fecha</i>	<i>Acuerdo INE</i>	<i>Decisión del Tribunal</i>
19/04/2021	ACQyD-INE-68/2021 Se ordena al presidente de la República se abstenga de continuar realizando actos que implican la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, así como la probable transgresión de los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en los artículos 41 y 134 constitucional y con el objeto de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral en curso. (Manifestaciones de corte electoral en conferencia matutina del 16 de abril de 2021).	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Superior La medida fue revocada por la Sala Superior, SUP-REP-121/2021. • Sala Especializada Pendiente de resolución el 22 de junio de 2021. Es decir, más de dos meses después de emitida la medida cautelar, la Sala Regional Especializada no se había pronunciado sobre un Procedimiento Especial Sancionador cuyo propósito es, precisamente, hacer expedita la justicia.
28/05/2021	ACQyD-INE-117/2021 Se ordena al presidente de la República se abstenga de difundir propaganda gubernamental, referirse a temas electorales o a cualquier información que pudiera influir en las preferencias electorales de la ciudadanía. (Manifestaciones de corte electoral en conferencias matutinas del 5 de abril al 18 de mayo, 20 y 26 de mayo de 2021).	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Superior La medida fue confirmada por la Sala Superior, SUP-REP-229/2020 y acumulados. • Sala Especializada Pendiente de resolución al 22 de junio de 2021.
02/06/2021	ACQyD-INE-127/2021 Se ordena al presidente de la República que elimine o modifique la publicación y difusión actual del audiovisual, que contiene manifestaciones y declaraciones que en apariencia del buen derecho podrían ser calificadas como contenido de naturaleza electoral, a efecto de evitar que se transgreda de forma irreparable la equidad de la contienda electoral que se encuentra en desarrollo. (Manifestaciones de corte electoral en conferencias matutinas del 5, 6 y 7 de mayo de 2021).	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Superior La medida cautelar no fue impugnada. • Sala Especializada Pendiente de resolución al 22 de junio de 2021.

FUENTE: elaboración propia a partir de información de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE y del portal del TEPJF.

co-electoral que manda la Constitución a los gobernantes se respete o si, por el contrario, las condiciones de la equidad en la contienda puedan verse afectadas por el activismo electoral desde el primer cargo de poder público en el país.

Es preciso mencionar, así sea de forma breve, que más allá de las decisiones de la Comisión de Quejas del INE, dicha autoridad fue objeto de severas descalificaciones desde el gobierno, su entorno cercano y su partido por la determinación de aplicar las sanciones en materia de fiscalización que la ley contempla.

Al hacer la revisión de los informes de ingresos y gastos de las precampañas electorales, el INE detectó que distintos precandidatos fueron omisos en la presentación de tales informes obligatorios. Esa infracción tiene una consecuencia expresamente contemplada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE) que, en su artículo 229, párrafo 3, señala: “Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato”.

En ese extremo se identificó a dos precandidatos que, a la postre, fueron nominados por Morena a las gubernaturas de Guerrero (Félix Salgado Macedonio) y Michoacán (Raúl Morón), respectivamente. El INE impuso la sanción prevista en la ley el 25 de marzo, en una votación de siete a cuatro consejeros.⁵ Después de la impugnación de Morena ante el Tribunal Electoral, la Sala Superior regresó el asunto al INE para hacer una nueva valoración de la infracción que fue confirmada nuevamente por la autoridad administrativa el 13 de abril, en una decisión, esta vez, de seis votos a cinco.⁶

Finalmente, el 27 de abril la Sala Superior del Tribunal Electoral validó la decisión del INE. En esa sesión, además, la Sala también validó un acuerdo del INE, adoptado el 19 de marzo, para evitar la sobrerrepresentación superior al 8% permitida por la Constitución en la integración de la Cámara de Diputados. Fue una decisión trascendental para las instituciones electorales del país ya que se trató de sentencias en las que se hizo valer la independencia del Tribunal Electoral frente al gobierno y su partido.

La decisión del Tribunal de confirmar la sanción del INE a los aspirantes de Morena fue calificada por el presidente de la República como “un golpe a la democracia”.⁷ Esa expresión había sido antecedida por el llamado del dueño de Televisión Azteca, Ricardo Salinas Pliego, para que el INE muriera y desapareciera.⁸ A los

⁵ A favor de la sanción que contempla la ley votaron el consejero presidente Lorenzo Córdova, así como Norma Irene de la Cruz, Carla Humphrey, Ciro Murayama, Dania Ravel, Jaime Rivera y Claudia Zavala. En contra votaron Uuc-kib Espadas, Adriana Favela, Martín Faz y José Roberto Ruiz.

⁶ Sólo la consejera De la Cruz cambió el sentido de su voto respecto a la decisión previa del mismo asunto.

⁷ Véase la nota: “Golpe a la democracia, la decisión del Tribunal sobre Salgado y Morón: AMLO. El presidente López Obrador tronó contra el INE y el Tribunal electoral y advirtió que cometeron un golpe a la democracia”. <<https://www.forbes.com.mx/golpe-a-la-democracia-decision-tribunal-salgado-moron-amlo/>>.

⁸ Véase el artículo “El INE debe morir y desaparecer”, en <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/ricardo-b-salinas/el-ine-debe-morir-y-desaparecer>>.

ataques contra las instituciones electorales su sumó, también, el presidente nacional del partido Morena, quien afirmó literalmente que había llegado el tiempo de “extinguir” al INE.⁹ Incluso, el representante de Morena ante el INE consideró oportuno que la labor de la autoridad electoral regresara a manos de la Secretaría de Gobernación para que el gobierno asumiera la organización de los comicios.¹⁰

Lo anterior da cuenta de las dificultades del INE para organizar las elecciones en un contexto inédito, en el cual la pandemia covid-19 representó menos riesgos y desafíos que la actitud del presidente de la República, su partido y aliados en los poderes fácticos en contra del diseño legal e institucional del modelo electoral mexicano que, finalmente, sorteó las dificultades, como se verá a continuación.

Las misiones de visitantes extranjeros presentaron las conclusiones de su labor unos días después de realizada la jornada electoral del 6 de junio de 2021. La Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal)¹¹ identificó, antes de la votación, los siguientes elementos del proceso político que se desarrollaba en México: alta polarización (reconocida por todos los actores políticos); elevados grados de violencia, con asesinatos de actores políticos; cuestionamientos a las autoridades electorales (descrédito al INE y a sus consejeros mediante ataques verbales, descalificaciones personales y discursos); consideró de suma importancia que los actos políticos y de gobierno refrenden la autonomía de los órganos de jurisdicción electoral, y reconoció como los grandes temas de esta elección: pandemia, violencia, paridad de género y acciones afirmativas.

La evaluación de la Coppal sobre la jornada electoral destacó que en general las votaciones comenzaron en tiempo y forma; observó la presencia de representantes de partido en la mayoría de las casillas; valoró la ampliación de lugares destinados a casillas de votación como medida para la prevención de la covid-19; un seguimiento adecuado de protocolos sanitarios; detectó complicaciones y aglomeraciones de personas en casillas especiales (Benito Juárez, en Ciudad de México, donde hubo filas de hasta cinco horas para votar); asimismo, que los lugares destinados a las casillas electorales presentaban carencias en cuanto a las facilidades para las personas con discapacidad motriz; relajamiento de las medidas sanitarias al momento del escrutinio (por cansancio); balance en general positivo —sin dejar de mencionar que hubo incidentes en algunos lugares— destacando la importancia de que las elecciones reflejan la voluntad popular; preocupación por la violencia política reflejada con anterioridad al día de la jornada, y por último, reconoce los esfuerzos del INE para la realización de los comicios de manera segura.

Por su parte, la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore) en su informe sobre los comicios mexicanos, hizo un reconocimiento al esfuerzo, labor y compromiso del INE y del TEPJF; a la pericia técnica del INE en la organiza-

⁹ <<https://aristeguinoticias.com/2903/mexico/mario-delgado-afirma-que-es-tiempo-de-renovar-o-extinguir-al-ine/>>.

¹⁰ <<https://www.razon.com.mx/mexico/morena-riesgos-minimos-gobierno-asume-control-elecciones-436213>>.

¹¹ El documento con el informe de la Coppal puede consultarse en <<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Informe-preliminarMisionelectoralCOPPPALMexico.pdf>>.

ción de las elecciones más grandes; a la celebración de elecciones en un contexto de pandemia, compleja coordinación interinstitucional de los agentes electorales, acentuada polarización como estrategia política que generó un clima de tensión y en medio de tácticas de desinformación y violencia delictiva, del crimen organizado y de género; reconocimiento a los avances en materia de paridad y acciones afirmativas; especial reconocimiento a la vocación cívica del pueblo mexicano y su concurrencia pacífica a las urnas; desarrollo de una jornada electoral en un ambiente de tranquilidad, bien organizada y siguiendo medidas de seguridad; la selección de lugares fue adecuada y mejor que en procesos precedentes (al aire libre y comodidad), aunque aún hubo casillas instaladas en ambientes poco idóneos; los materiales llegaron a tiempo y en buen estado; es importante que el proceso de instalación de casillas comience al menos una hora antes; alta participación desde las primeras horas de la mañana; ciudadanía responsable, respetando protocolos sanitarios (confirmación de que es posible hacer elecciones en pandemia); en algunos lugares la instalación de la casilla no permitía ubicar la mampara de tal manera que se garantizara la secrecía del voto; escrutinio con transparencia y representación de partidos; reconoce los esfuerzos del INE en la implementación del voto desde el extranjero (por correo y por internet).

En suma, para la Uniore,¹² en 2021 se confirmó la trayectoria de la institucionalidad electoral mexicana en la organización de los procesos electorales. Exhorta a todos los actores a procurar mantener y apuntalar una institucionalidad que ha sido fundamental para la consolidación democrática mexicana. La misión recomienda a los actores políticos que cualquier reforma postelectoral fortalezca el modelo independiente, autónomo y especializado que caracteriza la estructura funcional del INE y del TEPJF.

Los resultados electorales, primeros apuntes

La pertinencia y precisión del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y de los Conteos Rápidos volvió a demostrarse una vez más en las elecciones de 2021. Dado que la legislación mexicana continúa estableciendo que los cómputos oficiales empezarán el miércoles siguiente al domingo de la elección, es indispensable contar antes con resultados emitidos por la autoridad para dar certeza a los actores políticos y la ciudadanía acerca de las preferencias políticas manifestadas en las urnas a unas horas de concluida la votación.

La prueba de ácido tanto del PREP (que es un censo que recoge, digitaliza, suma y publica los resultados de las actas de escrutinio de las casillas) como del conteo rápido (un ejercicio estadístico de estimación con base en una muestra representativa de las casillas) es que sean coincidentes con los resultados de los cómputos. Así ocurrió en 2021 como puede verse en el cuadro 2.

En todo el país se emitieron 47 436 065 votos válidos, esto es, descontando los nulos y por candidatos no registrados. El partido más votado fue Morena, con 16.76 millones de votos, 34% del apoyo ciudadano, lo que le coloca como la prin-

¹² <<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Informe-UNIORE.pdf>>.

Cuadro 2. Comparación de resultados preliminares y resultados oficiales.
Elecciones federales 2021

<i>Partido político</i>	<i>Conteos rápidos</i>				
	<i>PREP (porcentaje)</i>	<i>Votación válida emitida (porcentaje)</i>	<i>Diputaciones límite inferior</i>	<i>Diputaciones límite superior</i>	<i>Cómputos distritales</i>
PAN	18.31	18.5-19.3	106	117	18.24
PRI	17.76	17.8-18.5	63	75	17.73
PRD	3.66	3.5-3.9	12	21	3.64
PVEM	5.43	5.5-6.0	40	48	5.43
PT	3.24	3.1-3.5	35	41	3.24
MC	6.97	7.1-7.5	20	27	7.01
Morena	34.02	34.9-35.8	190	203	34.09
PES	2.73	2.7-3.0	0	6	2.75
RSP	1.76	1.8-2.0	0	0	1.76
FPM	2.48	2.6-2.8	0	0	2.47
CI	0.08	0.1-0.3	0	0	0.09

Hora de corte:

16:55h

(95.86)

Tamaño de muestra: 5040/6345

FUENTE: INE, PREP, Conteos rápidos y Sistema de Cómputos Distritales.

cipal fuerza política del país con la preferencia, prácticamente, de uno de cada tres electores. Sin embargo, se trata de un apoyo muy distante del que, todavía en los años noventa del siglo pasado, obtenía el PRI cuando se erosionaba su carácter de partido hegemónico.

Tomando en cuenta los votos del Partido Verde (2.67 millones, 5.4%) y del Partido del Trabajo (1.59 millones de sufragios, 3.24% del total) que formaron una coalición electoral parcial con Morena, el bloque político gubernamental alcanzó el 47.8% del respaldo popular. Es decir, no obtuvo la mayoría de los votos ciudadanos.

Las tres opciones que compitieron por vez primera (Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza por México) no alcanzaron al menos el 3% de la votación para permanecer como partidos políticos nacionales. Sumaron, en conjunto, el 7.2% de los votos. En consecuencia, como no habrá nuevos partidos sino hasta 2026, serán siete partidos, todos ellos preexistentes, los que protagonicen la elección presidencial de 2024, así como la renovación de ambas cámaras del Congreso de la Unión ese año.

Los partidos que compitieron como alternativa al gobierno en coalición (PAN, PRI y PRD) lograron 19.4 millones de votos, el 41%, así que recibieron el respaldo de cuatro de cada 10 electores. Movimiento Ciudadano, con 3.45 millones de votos

Cuadro 3. Votación válida,
por partido político, para la Cámara de Diputados, 2021

<i>Partido político</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje</i>
PAN	8 969 288	18.24
PRI	8 715 899	17.73
PRD	1 792 700	3.64
PVEM	2 670 997	5.43
PT	1 594 828	3.24
MC	3 449 982	7.01
Morena	16 759 917	34.09
PES	1 352 544	2.75
RSP	868 515	1.76
FPM	1 217 084	2.47
CI	44 311	0.09

FUENTE: INE, Sistema de Cómputos Distritales.

(7.01% del total), logra colocarse como la cuarta fuerza política del país. Si se suman los votos de los partidos de oposición (22 927 869), resultan más que los obtenidos por la coalición del gobierno (21 025 742), lo cual evidencia que la ciudadanía con su voto ha optado por crear contrapesos al poder presidencial en el país.

Un hecho que no puede pasarse por alto es que a pesar de que las oposiciones lograron más votos que el gobierno y sus aliados en la elección a la Cámara de Diputados, la mayoría absoluta de legisladores la tendrá la suma de Morena y los partidos Verde y del Trabajo. Como se desprende del cuadro 4, Morena y sus aliados obtendrían 281 diputados, el 56% de la Cámara con 47.8% de la votación nacional emitida (es decir, ya descontando votos nulos, por candidatos no registrados, por independientes y por los partidos que no alcanzaron el 3% de los sufragios). Las oposiciones, con 51.5% de la votación, obtendrían 219 diputados (46% de la Cámara).

Cuadro 4. Integración prevista de la Cámara de Diputados, LXV Legislatura

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Mayoría relativa</i>	<i>Representación proporcional</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
PAN	8 969 288	20.4	70	41	111	22
PRI	8 715 899	19.8	30	40	70	14
PRD	1 792 700	4.1	7	8	15	3
PVEM	2 670 997	6.1	31	12	43	9
PT	1 594 828	3.6	32	7	39	8
MC	3 449 982	7.8	7	16	23	5
Morena	16 759 917	38.1	123	76	199	40
Total	43 953 611	100.0	300	200	500	100

FUENTE: estimación propia a partir de los cómputos distritales del INE y a reserva de decisiones jurisdiccionales sobre los resultados.

Esta peculiar situación —que la minoría de votos se vuelva mayoría de escaños y que la mayoría de sufragios acabe siendo minoría parlamentaria— se explica por tres razones fundamentales: una, la existencia de un sistema mixto de integración de la Cámara con 300 diputados de mayoría relativa (en cada distrito el partido o coalición más votado se lleva el 100% de la representación, anulando así la expresión de las minorías, lo que siempre implica sobre y subrepresentación); dos, que los 200 diputados de representación proporcional no se asignan para corregir la distorsión de la mayoría relativa, y, tres, que las coaliciones electorales permiten asignar triunfos de mayoría relativa a partidos que no necesariamente son los más votados en cada distrito, permitiendo así a los más votados obtener un número de diputados de representación proporcional mayor que los que habrían recibido de reconocerse las victorias de mayoría en función estricta del sentido de los sufragios.

Este último argumento, la existencia de lo que se ha dado en llamar “partidos nodriza”, que significa que el socio mayoritario de una coalición puede aprovechar a sus aliados para sumar triunfos distritales, sin que sean contabilizados al partido que en efecto recibió la mayor cantidad de votos sino al que establece *ex ante* el convenio de coalición, puede constatarse en el cuadro 5.

De los 121 distritos que ganó la coalición Juntos Hacemos Historia, en 118 el partido más votado fue Morena y sólo en tres el PVEM. No obstante, por el convenio de coalición se le atribuyen los triunfos a 32 candidatos del PT aunque en realidad este partido no ganó un solo distrito ni fue el más votado de la coalición en distrito electoral alguno. Son 32 triunfos trasladados de Morena al PT por acuerdo

Cuadro 5. Triunfos por coalición
en Mayoría relativa y partidos más votados, 2021

COALICIÓN JUNTOS HACEMOS HISTORIA				
<i>Partido</i>	<i>Distritos en que fue más votado</i>	<i>Asignación a Morena</i>	<i>Asignación al PT</i>	<i>Asignación al PVEM</i>
Morena	118	59	32	27
PVEM	3	0	0	3
PT	0	0	0	0
Total	121	59	32	30
distritos ganados				
COALICIÓN VA POR MÉXICO				
<i>Partido</i>	<i>Distritos en que fue más votado</i>	<i>Asignación al PAN</i>	<i>Asignación al PRD</i>	<i>Asignación al PRI</i>
PAN	36	29	3	4
PRD	2	1	1	0
PRI	25	7	3	15
Total	63	37	7	19
distritos ganados				

FUENTE: elaboración propia a partir del Sistema de Cómputos Distritales del INE.

previo entre ellos, no por voluntad de los electores. Asimismo, el PVEM recibió la constancia de 27 triunfos de mayoría relativa en distritos donde en realidad el partido más votado fue Morena. Así que Morena obtuvo 59 triunfos que sí se le reconocen directamente y otros 59 que trasladó a sus dos socios minoritarios.

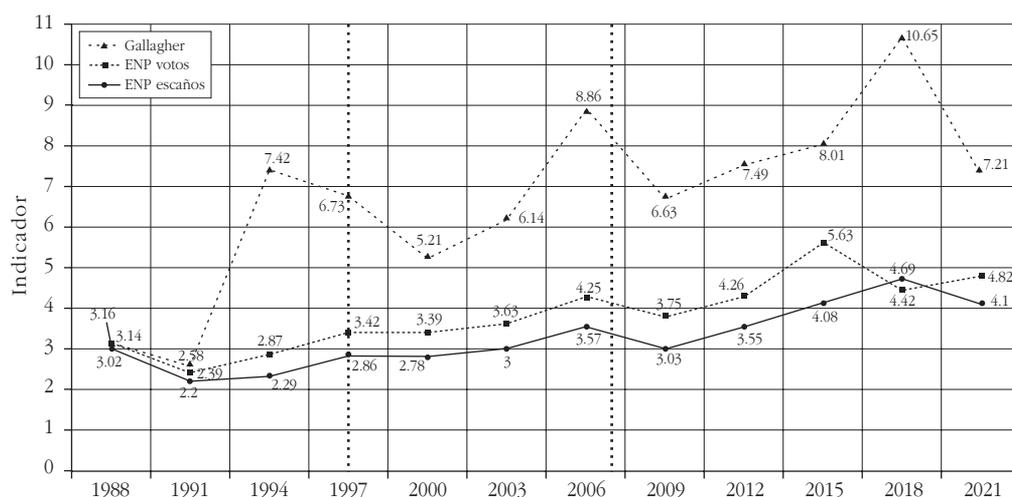
Lo anterior explica que el PVEM termine obteniendo por ambas vías, mayoría relativa y representación proporcional, 43 diputados, esto es, 20 más que Movimiento Ciudadano, a pesar de que este último obtuvo 779 000 votos más que el Verde. La distorsión se muestra también en el caso del PT que, siendo el partido con menos apoyo ciudadano de los que llegan a la Cámara, obtiene 39 diputados, más que los de MC (23) y los del PRD (15), respectivamente, que recibieron una cantidad de votos mayor.

Este fenómeno de los partidos “nodriza” ocurrió también en la coalición Va por México, que ganó en conjunto 63 distritos. De ellos, el PAN fue el más votado en 36, pero traslada tres al PRD y cuatro al PRI. El PRD obtuvo la mayor votación de los coaligados en dos distritos, pero los candidatos registrados correspondieron al PAN y al PRI. El PRI fue el más votado de la coalición en 25 distritos, de los que traslada siete al PAN y tres al PRD.

Por último, cabe preguntarse si los resultados de 2021 y la integración de la Cámara de Diputados nos hablan de un sistema de partidos más o menos competitivo que en el pasado. Para ello, acudimos a dos instrumentos usuales en la ciencia política: 1] el número efectivo de partidos (con respecto a la votación y a los asientos) y 2] el índice de proporcionalidad de Gallagher.¹³

La figura 1 permite obtener dos conclusiones notables. Por un lado, con base en el número efectivo de partidos en términos de votos y de representación, tenemos un sistema de mayor pluralismo que el que se tuvo en los años noventa y en

Figura 1. Índice de Gallagher y número efectivo de partidos para la Cámara de Diputados (1988-2021)



¹³ Para la explicación de la metodología de cálculo puede consultarse, en el número 50 de *Configuraciones*, el texto de Ciro Murayama, “Tres décadas de integración parlamentaria: la pluralidad irreversible”. Agradezco el apoyo de Martín Gou, politólogo, en el cálculo de esta serie.

la primera década del siglo. Los votantes no están configurando un sistema de partido hegemónico ni incluso uno de tipo bipartidista. Si bien la dispersión del voto no llegó a los niveles de 2015, lo cierto es que estamos ante la férrea constatación del pluralismo político de la sociedad mexicana. La votación está identificando un índice de 4.81 partidos y el de representación incluye a 4.1 partidos. La segunda conclusión para resaltar es que en 2021 disminuyó el índice de Gallagher, que muestra la distorsión entre votos y escaños. Si bien sigue siendo muy alta (7.21), es menor que la registrada en otras cinco integraciones de la Cámara de Diputados (1991, 2006, 2012, 2015 y 2018).

Para lograr que el pluralismo político, la característica electoral más marcada de la sociedad mexicana, se exprese sin alteraciones artificiales en el órgano de la representación popular por excelencia, la Cámara de Diputados, serán necesarias reformas para permitir que la vía plurinominal sirva para corregir la distorsión de la mayoría relativa. Si se “escuchara” la voz del pueblo, o mejor dicho de la pluralidad del pueblo, emitida en las urnas, habría que avanzar precisamente hacia una mejor representación de esa diversidad política y no en el sentido de castigarla y desvanecerla por medio de reformas para disminuir o, peor, eliminar, los legisladores plurinominales, como propuso el presidente López Obrador tras los comicios de 2021.¹⁴

México logró, en medio de la pandemia de la covid-19 una elección con los estándares que su Constitución y leyes le exigen. Se trata de un mérito colectivo a destacar. Quizá es la mejor noticia para la sociedad mexicana tras años de una anomalía alimentada por la combinación de crisis en materia de salud, de economía, de inseguridad. El mandato de las urnas, al no conceder a ninguna fuerza o coalición la mayoría calificada en la Cámara y con ello la posibilidad de reformar la Carta Magna, es justamente un voto de apoyo al sistema constitucional que nos rige, incluida en él la existencia de organismos autónomos, como el INE, que tiene la tarea de organizar elecciones de forma imparcial, independiente, objetiva, con apego a la legalidad, a la máxima publicidad y en ejercicio de su autonomía frente al poder en turno. En un clima de deconstrucción institucional y polarización, la ratificación de la vigencia de la Constitución en las urnas es el dato político de mayor relevancia del presente mexicano. **Ω**

¹⁴ <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/15/amlo-va-por-eliminacion-de-diputados-y-senadores-plurinominales/>>.

Elecciones 2021: un registro de cuestiones esenciales

Ricardo Becerra*

Bautizada como la elección más grande de la historia, la que transcurrió entre los años 2020 y 2021, asumió otras singularidades más allá de su magnitud logística, material y social. Como buen proceso democrático, expresó la realidad de la sociedad mexicana en sus múltiples dimensiones y arrojó como notable resultado un nuevo equilibrio político y regional que tuvo “algo que ofrecer” a las grandes fuerzas políticas del país. Como mandan los cánones, esas fuerzas “no perdieron ni ganaron todo” y en esa medida se reconocieron en el sistema electoral y en el entramado de la democracia mexicana.

Las elecciones expresaron la *realidad* de la sociedad mexicana, las decisiones políticas y nuevas sensibilidades de la ciudadanía, pero también otros fenómenos —más sombríos— de violencia criminal, dominio territorial y violencia que, como nunca, salieron a flote durante el mismo proceso electoral. La sombra de la pandemia y su incontrolada cauda de enfermedad y muerte también amenazaron organización, campañas e instalación de casillas y, por su parte, la inconstitucional intervención del gobierno federal en las campañas y el tenaz ataque del presidente de la República y su coalición contra el Instituto Nacional Electoral, se cuentan como los cuatro factores nunca vistos en un proceso electoral celebrado en el tiempo de la democracia mexicana.

Aun así, la historia de estas elecciones es incluso más densa que la suma de su magnitud y de sus amenazas; al cabo, mostraron un reacomodo político y un cambio en las mentalidades de millones de mexicanos (especialmente entre las clases medias) y más allá, la jornada electoral demostró que la nuestra ya no es una democracia incipiente o rudimentaria, sino una democracia arraigada, apropiada por la cultura de esta sociedad, que nos informa de la existencia de una *tradicción democrática* mexicana.

I. Realidad numérica del poder en disputa

Los números presentados por las autoridades electorales son abrumadores pero no casuales. Fueron el resultado de un proceso político y administrativo que viene de lejos, desde comienzos de siglo, cuando se instaló el propósito explícito de reducir al carnaval electoral en el que danzaba la República todos los años y que,

* Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

Cuadro 1. Elecciones estatales en México, 1988-1994

1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
Fecha	Entidad	Fecha	Entidad	Fecha	Entidad	Fecha	Entidad	Fecha	Entidad	Fecha	Entidad	Fecha	Entidad
20 de marzo	Morelos		Baja California	21 de enero y 11 de noviembre	Hidalgo	17 de marzo	Morelos	9 de febrero	Jalisco	7 de febrero	Baja California	20 de marzo	Morelos
3 de julio	Campeche		Chihuahua	4 de febrero	Baja California Sur	7 de julio	Campeche	5 de julio	Baja California	7 de febrero y 3 de octubre	Guerrero	3 de julio	Campeche
	Coahuila	2 de julio	Durango	18 de febrero	Quintana Roo		Colima		Michoacán	21 de febrero	Hidalgo		Querétaro
	Colima		Michoacán	10 de junio	Nayarit	7 de julio y 10 de noviembre	Nuevo León		Zacatecas		Quintana Roo		Colima
	Chiapas		Zacatecas	5 de agosto	San Luis Potosí		Chiapas	12 de julio	Chihuahua	4 de julio	Nayarit		Chiapas
6 de julio	Ciudad de México (antes D.F)	6 de agosto	Oaxaca	30 de septiembre	Coahuila		Ciudad de México (antes D.F)		Aguascalientes	4 de julio y 14 de noviembre	Estado de México		Ciudad de México (antes D.F)
	Guanajuato	1 de octubre	Aguascalientes	11 de noviembre	Estado de México	18 de agosto	Guanajuato	2 de agosto	Durango	26 de septiembre	Coahuila	21 de agosto	Guanajuato
	Querétaro	15 de octubre	Sinaloa	25 de noviembre	Yucatán		Querétaro		Oaxaca	24 de octubre y 28 de noviembre	Yucatán		Nuevo León
	Sonora		Puebla				Sonora	6 de septiembre	Veracruz				Sonora
6 de julio y 9 de noviembre	Nuevo León	19 de noviembre	Tamaulipas			18 de agosto y 1 de diciembre	San Luis Potosí	8 de noviembre	Sinaloa				Veracruz
6 de julio y 4 de diciembre	San Luis Potosí		Tlaxcala			3 de noviembre	Veracruz	15 de noviembre	Puebla			21 de agosto y 4 de diciembre	San Luis Potosí
7 de agosto	Zacatecas	3 de diciembre	Guerrero			17 de noviembre	Tabasco		Tamaulipas			20 de noviembre	Tabasco
2 de octubre	Veracruz	3 de diciembre	Michoacán				Tlaxcala		Tlaxcala				Tlaxcala
9 de noviembre	Tabasco												
20 de noviembre	Tlaxcala												
4 de diciembre	Jalisco												

FUENTE: <https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_estatales_en_M%C3%A9xico>.

se decía, minaba las condiciones de gobernabilidad general, pues siempre, en algún momento del calendario, se batallaba por una elección para gobernador que hacía competir y tensar las relaciones de los mismos actores que debían tejer acuerdos y gobernar al resto del país;¹ por ejemplo, entre 1988 y 1993, año tras año, la competencia electoral lucía así. Prácticamente no había momento en el que no corriera una campaña, una contienda o una agria disputa electoral (véase cuadro 1).

Por esa razón —ampliar el espacio a la gobernabilidad— hemos llegado a la sincronía en el calendario político nacional, de la cual el orden del 2021 fue su expresión acabada (véase cuadro 2).

Un millón 460 000 funcionarios de casilla que aceptaron participar; 138 800 candidatos que acudieron a la competencia y 48 874 040 votantes efectivos son los grandes números de 2021. La sola movilización de esos centenares de miles de mexicanos que decidieron acudir a la capacitación, al registro, a la precampaña y las campañas con sus difíciles procedimientos, requisitos y vigilancia, muestra que el grueso y lo fundamental de las energías políticas en México se siguen canalizando a través de las elecciones. Es un abc básico pero no baladí, sino al contrario: expresa uno de los consensos fundamentales que ha logrado esculpir la sociedad mexicana, a pesar de sus enconos y desacuerdos en prácticamente todos los órdenes: las elecciones son la única vía legítima para alcanzar la representación y los poderes públicos.

Cuadro 2. Elecciones para gobernador coincidentes con la elección de diputados federales

<i>2009 (5 de julio)</i>	<i>2015 (7 de junio)</i>	<i>2021 (6 de junio)</i>
Campeche	Baja California Sur	Baja California
Colima	Campeche	Baja California Sur
Nuevo León	Colima	Campeche
Querétaro	Guerrero	Colima
San Luis Potosí	Michoacán	Chihuahua
Sonora	Nuevo León	Guerrero
	Querétaro	Michoacán
	San Luis Potosí	Nayarit
	Sonora	Nuevo León
		Querétaro
		San Luis Potosí
		Sinaloa
		Sonora
		Tlaxcala
		Zacatecas

¹ El hecho fue anotado por José Woldenberg en el seminario del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, “La democracia mexicana después del 6 de junio”, 12 de junio de 2021.

II. Cuatro grandes anomalías

No obstante, el proceso democrático tuvo que erigirse y remontar cuatro grandes anomalías que lo desafiaron desde el principio: la presencia de la pandemia y su cauda de riesgo, enfermedad y muerte; el amedrentamiento, secuestro y homicidio que se cebó en varias regiones y municipios del país para intimidar aspirantes o candidatos, campañas o votantes; la intromisión inconstitucional del presidente de la República en la campaña electoral a favor de su partido, siempre en contra de lo que él llama, “sus adversarios”, y más allá: una estrategia gubernamental, ecabezada por el Ejecutivo mismo para desacreditar y amedrentar a las autoridades electorales, al Tribunal especializado del Poder Judicial (TEPJF) pero especialmente, al Instituto Nacional Electoral (INE). Repasemos una por una.

Al cabo, el virus terminó siendo administrable. La experiencia de los comicios locales (Coahuila e Hidalgo en 2020) había mostrado la viabilidad del ejercicio en tanto actividad al aire libre, si es llevado a cabo con las medidas sanitarias pertinentes (espacios ventilados, uso del cubrebocas, sana distancia, limpieza de manos, etc.). Además, la experiencia de 140 países con elecciones ese mismo año mostró que no existe una correlación negativa participación-epidemia, si se toman esas medidas. De tal suerte que la covid-19 resultó ser un riesgo manejable durante los procesos electorales masivos en el año 2021.

Mucho menos gobernables fueron la violencia y el crimen: 89 asesinatos de carácter político durante la campaña electoral y, directamente, 35 de esos homicidios fueron perpetrados contra aspirantes o candidatas y candidatos.²

En ninguna otra elección local o federal había sido tan ostensible la sombra criminal ni tan claras sus pretensiones intimidatorias: dejar claro a quién prefiere en los gobiernos y en los territorios bajo su influencia.

Era una realidad que estaba en el radar gubernamental antes de que las campañas se iniciaran. El 28 de febrero de 2021, el presidente López Obrador, en Zacatecas, instruyó la puesta en marcha de un programa para la protección a quienes contendiesen a cargos de elección popular para evitar que fuera el “partido del crimen organizado” el que impusiera candidatos. Los protocolos estarían al mando de la Secretaría de Seguridad Pública. Posteriormente, Rosa Icela Rodríguez (la secretaria en cuestión) detalló que se instalarían “mesas de trabajo y reforzar la seguridad en estados y municipios de alto riesgo”. Ese dispositivo institucional nunca funcionó: además de los asesinatos se contabilizaron 782 agresiones en el proceso electoral.

Por su extensión territorial (toda la franja noroccidental del país, la costa del Pacífico, hasta Tierra Caliente) y por su objetivo explícito de decidir el resultado de las elecciones, éste se convirtió en el componente más inquietante en estos meses y el que advierte un replanteamiento mayor del Estado mexicano y del orden democrático mismo.

En tercer lugar, la ilegal intromisión del presidente en la campaña, denunciada decenas de veces por partidos y candidatos, advertida por el INE y sancionada

² *El País*, 1 de junio de 2021, <<https://tinyurl.com/dt9fxexp>>.

también por el Tribunal Electoral, se convertiría en una constante a lo largo de toda la campaña. En su sentencia SUP-REP-139/2019 y acumulados, el TEPJF dio cuenta de que “De 42 conferencias durante el periodo de campañas, en 40 el presidente intervino, y utilizó 824 minutos para hacer proselitismo... del 5 de abril al 1 de junio, el presidente empleó 13 horas para arengar sobre los comicios de Guerrero, Michoacán, Nuevo León”, así como contra sus “adversarios” y publicitar sus programas sociales, lo cual chocaba con lo que dispone el artículo 134 de la Constitución y la larga jurisprudencia emitida ya sobre este campo: la comunicación gubernamental en México debe desarrollarse... “sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”, y más: “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social”.

La intervención presidencial fue reincidente y no supo escuchar las recomendaciones hechas por las autoridades para autocontenerse, pero eso no fue lo peor. A esta conducta había que agregar otra, acaso más inquietante: una estrategia de intimidación y descrédito contra el trabajo y el personal que conforman los órganos electorales y, especialmente, el Instituto Nacional Electoral.

“No quiero ver una elección arreglada”; “Se están preparando para arreglar la elección porque es la única forma que pueden ganar”; “El INE, es de lo más ineficiente y muy parcial”; “¿Cómo voy a ser cómplice del fraude?”; “Es mi obligación denunciar el fraude”, repitió el presidente de la República a lo largo de esas semanas.³

La secuencia intimidatoria continuó a cargo de los contingentes de la coalición gobernante: el dirigente de Morena, el empresario televisivo Ricardo Salinas Pliego (que clamó por la desaparición del INE), los tumultuarios ecos en las redes sociales y el desafío de Félix Salgado Macedonio, precandidato a la gubernatura de Guerrero, quien declaró que, de no aparecer en la boleta, impediría las elecciones en ese estado.⁴

A ese grado fue llevada su confrontación con las autoridades electorales, luego de desentenderse con sus obligaciones como precandidato. Mentir a la autoridad, amenazar personalmente a los consejeros y amagar con cancelar las elecciones de Guerrero en el caso de que su nombre no apareciese en la boleta, es decir, amenazar con conculcar los derechos políticos de millones.

Nunca, en las elecciones mexicanas, se había escenificado un tipo de conflicto de este tipo, entre el presidente y las instituciones autónomas, entre candidatos,

³ Véase, *El País*, 28 de mayo de 2021, <<https://tinyurl.com/beus52d2>>.

⁴ La crónica del caso debe anotar el lunes 12 de abril como un escalón que colocó el amedrentamiento a otro nivel: el de la amenaza personal. En un mitin a las puertas del INE, Salgado Macedonio dijo: “Miren, los vamos a hallar a los siete” [a los siete consejeros electorales que votaron en contra de su registro como candidato, porque, recuérdese, Salgado Macedonio no presentó sus informes de ingresos y gastos de precampaña] “... los vamos a buscar, y vamos a ir a ver a Córdoba... ¿no le gustaría al pueblo de México saber dónde vive Lorenzo Córdoba?, ¿dónde está su casita de lámina negra? que cuando llueve moja su cuerpo... cabroncito”.

dirigentes y militantes del partido gobernante contra los responsables de la organización comicial. La sistemática amenaza y el juego al borde de las reglas, es un precedente político de la polarización en este tiempo.

III. Significados esenciales

Al principio del año, las voces del oficialismo, pero también las casas encuestadoras, anticipaban una victoria holgada por parte de Morena en la Cámara de Diputados y un correlato similar en 15 gubernaturas que estarían en disputa el 6 de junio.

Una razón aparecía como la columna vertebral de los comicios: la validación del presidente de la República y lo que él representa, cuestión que no admitía matices y que incita inmediatamente a la polarización. Aun así, la densidad que asumiría la elección, sería bastante mayor.

Los primeros meses del año fueron los peores para México, dada la aceleración que tomó el contagio del nuevo coronavirus, la urgencia de auxilio, hospitalización y la muerte de centenas de personas durante varias semanas, hechos que hicieron inocultable la deficiente gestión de la pandemia por parte del gobierno federal. Al propio tiempo, la inacción gubernamental en materia económica mostró una auténtica devastación en las mismas cifras oficiales en el año uno de la pandemia: 3.8 millones de nuevos pobres y un descenso nunca visto de -8.5% en el producto interno bruto de México. El cuadro 3 resume los grandes números del año primero de la pandemia y su gestión en nuestro país.

Cuadro 3. Saldos económicos y sociales 2021
(antes del 6 de junio)

- 3.8 millones de nuevos pobres en 2020 (8.5 millones en julio).⁵
- La economía en su peor desempeño (-8.5% anual).⁶
- El esfuerzo presupuestal más débil para enfrentar la pandemia entre los países de la OCDE (0.7% gasto/PIB).⁷
- Catastrófico manejo sanitario (más de **500 000 muertos** por covid).⁸
- **13 millones de personas**, que se ubicaban en las clases medias, cayeron en condición de pobreza laboral.⁹
- **1 010 857 negocios** cerraron sus puertas durante la pandemia.¹⁰
- Incremento de los problemas de violencia e inseguridad (**86 000 muertos**).¹¹

⁵ <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf>.

⁶ <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pib_pconst/pib_pconst_2021_02.pdf>.

⁷ <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/20210518-IMCO-analiza-Mercado-laboral-tras-un-an%CC%83o-de-pandemia_Documento.pdf>.

⁸ <<http://www.healthdata.org/special-analysis/estimation-excess-mortality-due-covid-19-and-scalars-reported-covid-19-deaths>>.

⁹ Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 28 de junio de 2021.

¹⁰ <<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/EDN2020.pdf>>.

¹¹ <https://drive.google.com/file/d/19ydlNeea_axqTMHDFJcZnO4rdNp2KvpE/view>.

El mal gobierno, la ausencia de respuesta, la austeridad por encima de la emergencia nacional, se muestra con pasmosa claridad en la gráfica 1.¹² El Estado mexicano prácticamente no movilizó recursos adicionales ante la crisis pandémica, la peor crisis socioeconómica y humanitaria en un siglo.

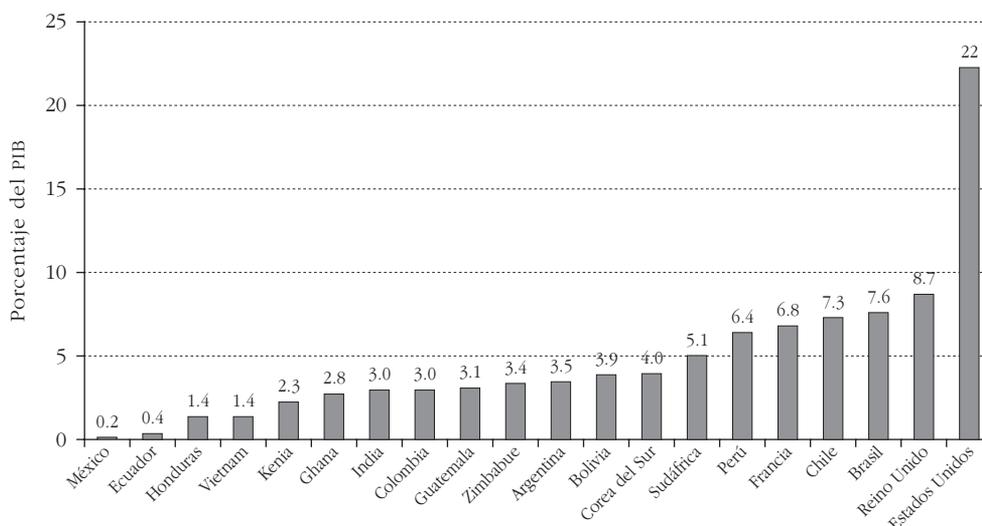
A pesar de esos números (todos oficiales), que han vivido en carne propia millones de mexicanos, la coalición gobernante retuvo su mayoría legislativa y ganó 11 gubernaturas en la elección de 2021. Las cifras y los resultados para valorar la gestión de gobierno estuvieron a la vista, disponibles, y no obstante, una parte todavía mayoritaria de los mexicanos ratificó su voto del año 2018. Resultados gubernamentales extremadamente malos pero ratificación al partido del gobierno, un hecho radical que merece una amplia explicación y comprensión política y sociológica, y que forma parte de la historia de estas elecciones.

En efecto, la adhesión o la aversión al presidente de la República y la valoración de su gestión gubernamental, dos cuestiones que deberían estar lógicamente vinculadas (el personaje y sus actos), estuvieron inversamente ubicadas en la conciencia de los electores. A continuación, el registro de ese fenómeno: el presidente es bien valorado, “cae bien”, su aprobación es un dato consistente y demostrable.

Pero la aprobación al presidente es un fenómeno; la desaprobación a sus decisiones y políticas otro, aunque ocurran simultáneamente (véase gráfica 2).

Como se ve, en temas esenciales, como el combate a la corrupción, la seguridad pública, el manejo de la economía, existía una mayoría que desaprobaba al gobierno, incluso una mayoría que desaprobaba las decisiones emblemáticas del presidente López Obrador. Y no obstante, su aprobación personal se mantuvo

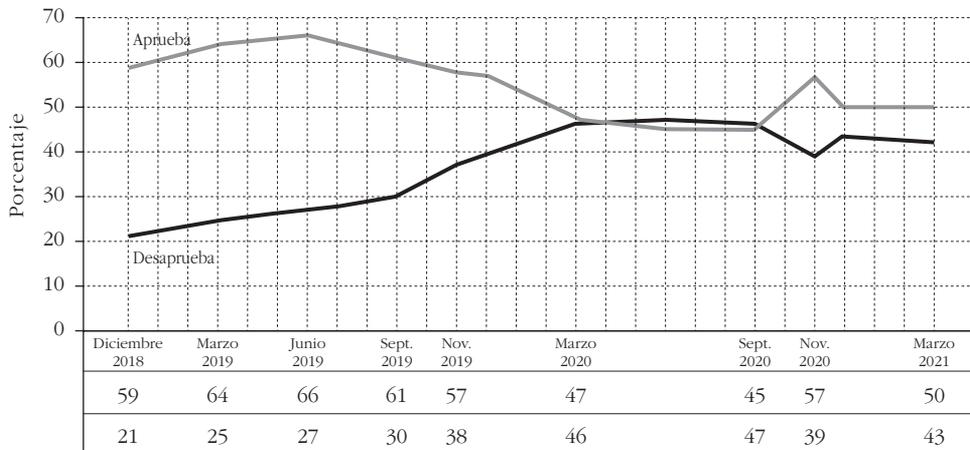
Gráfica 1. Gasto social adicional como respuesta a la pandemia (como porcentaje del PIB. Excluye gasto en sector salud)



FUENTE: Fondo Monetario Internacional/Nexos.

¹² Tomado del importante ensayo de Máximo E. Jaramillo-Molina, <<https://economia.nexos.com.mx/los-mitos-de-la-politica-social-de-la-4t/>>.

Gráfica 2. En general, ¿usted aprueba o desaprueba la labor realizada por Andrés Manuel López Obrador como presidente de la República?



FUENTE: GEA e ISA, *México: política, sociedad y cambio. Escenarios de gobernabilidad. Segunda Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2021*, mayo de 2021.

como el principal activo de la coalición electoral. Esto explica, al menos en parte, la ardorosa pulsión del primer mandatario por incorporarse de lleno en el proceso, a pesar de tenerlo prohibido por la Constitución. Si bien es cierto que no estuvo en la boleta electoral, el presidente estuvo más que presente a lo largo de toda la campaña, reforzando el carácter plebiscitario de las elecciones (en torno a sí mismo) y la polarización de la conversación pública.

Asumiendo ese hecho, el grueso de la oposición: los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática configuraron un bloque, la coalición Va por México, y compitieron aliados en 219 de los 300 distritos electorales, como explícita respuesta a la coalición oficial (integrada por Morena, Partido Verde y Partido del Trabajo) que decidieron postular, unidos, a candidatos a diputados en 183 distritos. Tanto discursiva como organizativamente la elección se convertiría, así, en un gran momento de definición en torno a López Obrador y su gobierno.

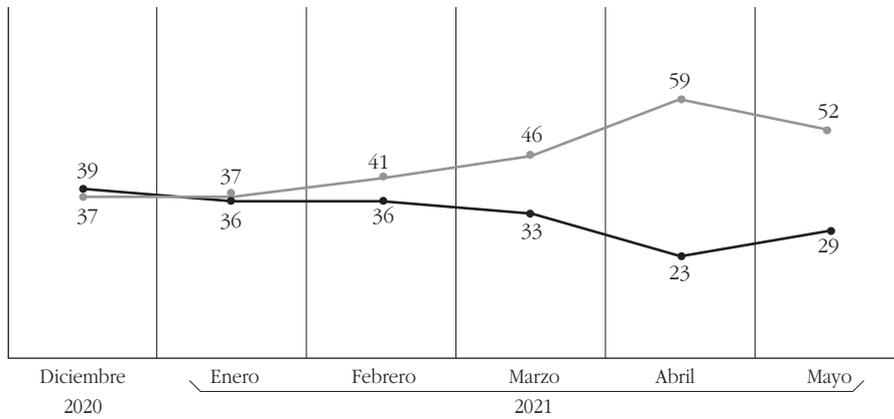
Semanas antes, Movimiento Ciudadano había decidido no “ser parte de esa polarización”, presentarse como la “tercera vía” y enfrentar en solitario las elecciones federales y locales de este año. Su hipótesis: existe un voto liberal y urbano en México que no se identifica con el presidente ni con su partido pero que de ningún modo volvería al PRI ni a Acción Nacional.

De esa suerte, la elección federal (integración de la Cámara de Diputados) quedó enmarcada en dos grandes coaliciones cuya coordenada era el juicio al presidente y una opción que reclamaba un espacio alternativo en nombre del pluralismo regional y político.

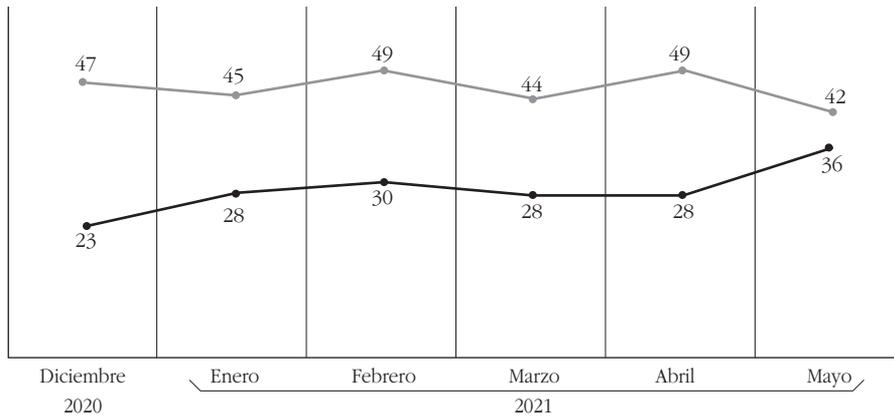
El desarrollo del proceso se bifurcó en las entidades donde se celebraron elecciones para gobernador. En ciertos estados, la votación fue determinada por la “lógica nacional” (Baja California, Sonora, Sinaloa, Guerrero, por ejemplo), pero en

Gráfica 3. Porcentajes de aprobación y desaprobación

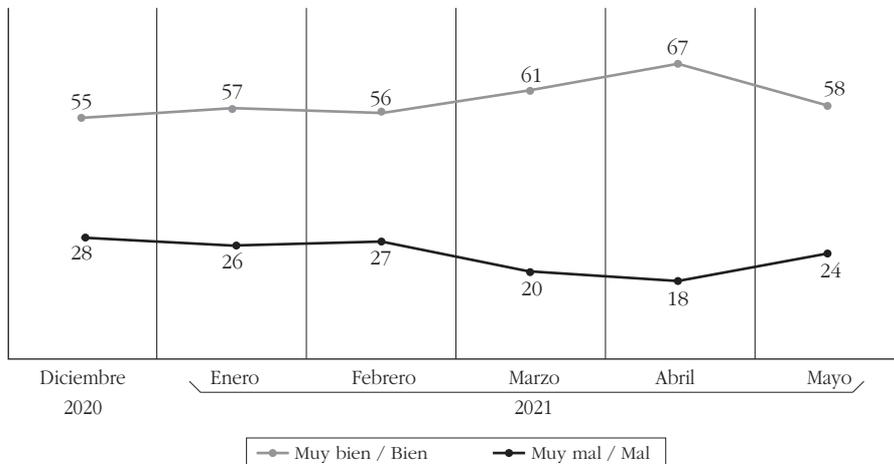
Corrupción



Economía



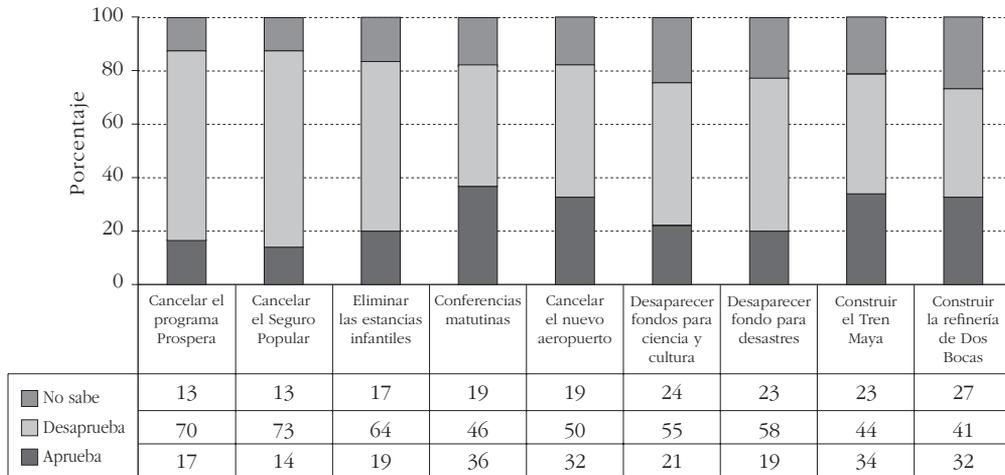
Seguridad pública



—●— Muy bien / Bien —●— Muy mal / Mal

FUENTE: Alejandro Moreno, *El Financiero*, 1 de junio de 2021.

Gráfica 4 ¿Aprueba usted o desaprueba las siguientes acciones realizadas por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador?



FUENTE: GEA e ISA, *México: política, sociedad y cambio. Escenarios de gobernabilidad. Segunda Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2021*, mayo de 2021.

otros se impuso un razonamiento intensamente local (Nuevo León, Querétaro, Chihuahua, Campeche).

Una gran parte del país escenificó entonces la situación inversa a la del año 2018, cuando la elección federal arrastró al conjunto de elecciones locales; durante 2021, en cambio, dos lógicas compitieron en el territorio: la conflictiva local y el referéndum nacional.

Mención aparte es el caso de Ciudad de México, que asumió la lógica nacional, pero para rechazar (y comenzar a hacerlo, masivamente) la figura y las acciones del presidente y de su jefa de Gobierno.

Un balance de esa competencia puede verse en el cuadro 4, donde se muestra que los siete estados en los que la coalición de Morena (y aliados) son primer lugar, tanto en la elección para gobernador como para el Poder Legislativo federal, y los ocho en los que habiendo ganado la gubernatura no son primer lugar en la votación para la Cámara de Diputados o donde no triunfa en ninguna de las dos competencias. El voto dividido (el de la “lógica nacional”).

Lo que interesa subrayar es la aparición de un territorio resistente al “lopez-obradorismo” como principal novedad política social de esta elección, territorio que cruza de sur a norte en el poniente de Ciudad de México, el occidente del país hasta Nuevo León, una geografía que expresa grupos sociales más urbanizados, de mayor nivel educativo, clases medias que habían respondido positivamente al llamado de López Obrador en 2018, pero que han corregido tres años después. El artículo de Carlos Flores en este mismo número, muestra una configuración territorial de ese tipo, no proclive al morenismo, que recorre Querétaro, Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco y Chihuahua.

Es muy importante lo ocurrido en Ciudad de México, no sólo porque irradió hacia una zona mucho mayor, el área metropolitana de Toluca, Hidalgo y Morelos,

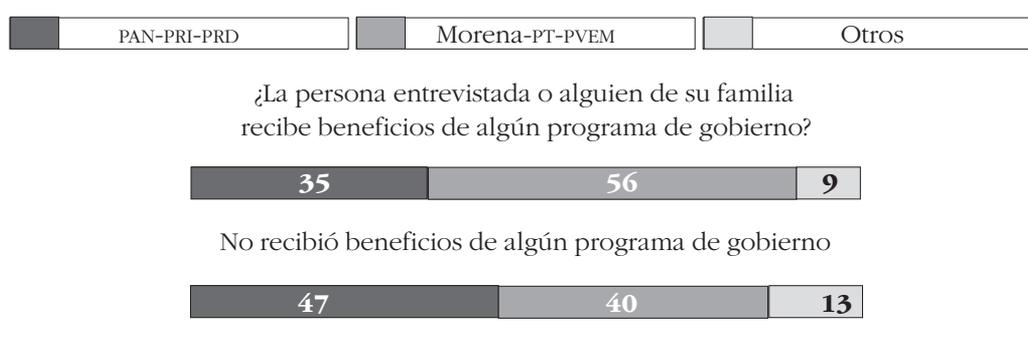
Cuadro 4. Elección para 15 gobernadores vs. Congreso federal, elecciones 2020-2021

ESTADO	ELECCIÓN DE GOBERNADOR			ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES		
	PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN QUE OBTUVO MAYOR CANTIDAD DE VOTOS	VOTOS	PORCENTAJE	PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN QUE OBTUVO MAYOR CANTIDAD DE VOTOS	VOTOS	PORCENTAJE
Baja California	Juntos Haremos Historia (Morena, PVEM, PT)	542 035	48.49	Juntos Haremos Historia (Morena, PVEM, PT)	268 155	24.16
Baja California Sur	Morena-PT	125 701	45.29	Juntos Haremos Historia (Morena, PVEM, PT)	127 346	46.04
Campeche	Morena-PT	139 883	33.13	Morena	170 903	40.65
Colima	Morena, NA	99 406	33.44	Morena	90 696	30.71
Nayarit	Morena PT, PVEM, NAN	234 742	50.58	Juntos Haremos Historia (Morena, PVEM, PT)	227 937	48.19
Sinaloa	Morena, PAS	624 225	56.60	Juntos Haremos Historia (Morena, PVEM, PT)	411 883	37.63
San Luis Potosí	PVEM-PT	458 156	37.69	Juntos Haremos Historia (Morena, PVEM, PT)	464 806	38.29
Guerrero	Morena	643 814	43.46	Va por México (PAN, PRI, PRD)	535 405	36.53
Michoacán	Morena-PT	730 836	41.76	Va por México (PAN, PRI, PRD)	682 423	39.34
Sonora	Morena, PT, PVEM, NAS	496 651	51.81	Va por México (PAN, PRI, PRD)	316 177	33.29
Tlaxcala	Morena, PT, PVEM, NAT, TLXPES	305 468	48.67	Va por México (PAN, PRI, PRD)	188 162	29.14
Zacatecas	Morena, PT, PVEM, NAZ	340 934	49.33	Va por México (PAN, PRI, PRD)	273 998	39.71
Chihuahua	PAN- PRD	576 176	42.45	Va por México (PAN, PRI, PRD)	436 695	32.58
Querétaro	PAN-QI	491 550	54.08	PAN	406 830	45.25
Nuevo León	MC	786 808	36.71	PAN	639 557	29.96

y no sólo porque es el centro político del país, sino porque, además, había sido el bastión principal de López Obrador y sus contingentes a lo largo de todo el siglo XXI. Este giro todavía incipiente —insisto— es uno de los hechos más importantes de la elección.

Correlativamente se presenta la afirmación palmaria de Morena en el sur del país, sureste, Golfo y a lo largo de todo el Pacífico noroeste. La gravitación de los programas sociales instaurados bajo el sello y la figura del presidente y que, según la Secretaría de Hacienda, alcanza a 16 millones de personas, explica buena parte de los triunfos electorales, pero no lo es todo, especialmente en el noroeste del país cuya tipología social y conflictiva política merece un análisis aparte. No obstante, una encuesta nacional¹³ demuestra la alta correlación positiva entre el voto por Morena y la entrega de beneficios vía programas sociales.

Cuadro 5. Si hoy hubiera elecciones para diputados federales, ¿por qué partido votaría usted? (porcentajes)



La explicación de esta reconfiguración del voto en México es una de las tareas más importantes de la sociología y de la historia del presente, pero no hay duda de que el establecimiento de programas para la entrega líquida de dinero, por un lado, y por otro, la decepción de clases medias y grupos sociales que se han visto perjudicados por la gran compresión presupuestal que supone la “austeridad republicana”, es otra de las claves de la elección.

Ahora bien, el carácter plebiscitario que adquirió la elección arrojó malas cuentas en el cuadro imaginario de la coalición gobernante, pues la suma de los votos de todos los partidos del oficialismo es menor que la suma de los partidos de la oposición en la única elección de carácter federal-nacional celebrada el 6 de julio. El resumen de esta aritmética se presenta en el cuadro 6.

Dicho de otro modo, bajo la hipótesis de una votación para la revocación de mandato hacia marzo de 2022, éste es un mal escenario para el presidente de la República, y por supuesto en esas elecciones se quebró la leyenda mayoritarista “de los 30 millones de votos” con la que se esgrimía una legitimidad vicaria para ejecutar cambios sin mayor trámite ni escrúpulo legal.

¹³ Alejandro Moreno, *El Financiero*, 2 de junio de 2021.

Cuadro 6. Elecciones federales 2021

<i>Oficialismo</i>	<i>Votos</i>	<i>Oposición</i>	<i>Votos</i>
PVEM	2 670 997	PAN	8 969 288
PT	1 594 828	PRI	8 715 899
Morena	16 759 917	PRD	1 792 700
		MC	3 449 982
Total	21 025 742	Total	22 927 869

FUENTE: Coordinación de Comunicación Social, INE, Comunicado de prensa 307, 13 de junio de 2021.

Mención aparte merece la cuestión de las reglas que permiten la igualdad de las mujeres en las contiendas electorales. Gracias a una serie de decisiones del INE, confirmadas por el Tribunal, las mujeres y su reclamo hallaron un espacio cierto en medio del conflicto político. Las nuevas normas generaron un cambio sustancial, pues seis candidatas lograron convertirse en gobernadoras (Marina Ávila, en Baja California; Layda Sansores, en Campeche; Indira Vizcaíno, en Colima; María Eugenia Campos, en Chihuahua; Evelyn Salgado, en Guerrero; Lorena Cuéllar, en Tlaxcala). Una cifra que marca un hito, dado que siete mujeres habían gobernado una entidad federativa en México en los últimos 40 años y, ahora, seis llegaron a serlo en una sola elección. Ahora bien, ¿portan ellas una agenda de cambio feminista? Muy probablemente, no.

Como puede apreciarse en este resumen de instantáneas, los significados de estas elecciones son mixtos y en muchos sentidos *cruzados*: han extendido la influencia territorial de Morena, pero le quitaron peso en la Cámara de los Diputados; mostraron ser, con mucho, la primera fuerza electoral de México, pero perdiendo 4 millones de votos, y comprometiendo su bastión histórico: Ciudad de México.

Acción Nacional, el partido histórico de la derecha mexicana, mostró ser el referente dominante en la coalición Va por México; el PRI perdió las gubernaturas que poseía y que se pusieron en juego; mientras que la izquierda perredista se desdibujó en medio de la polarización animada por su antiguo dirigente, López Obrador. En este tortuoso escenario, el único partido que obtuvo una votación mayor que en el año 2018 fue Movimiento Ciudadano, gracias a sus victorias en Jalisco, Nuevo León y su notable crecimiento en las zonas metropolitanas del país.

Hemos dicho que las elecciones federales ratificaron una mayoría a la coalición gobernante pero representaron un *shock* a las expectativas del presidente y sus previsiones rumbo a la ratificación de mandato del año 2022. En este sentido, 2021 ha introducido una pausa, un ajuste de gran escala, al frenesí de la “transformación” de López Obrador.

IV. ¿Quién habla en nombre de la democracia mexicana?

El desgarramiento social que vive el país desde hace lustros y cuya expresión capital es el homicidio y la violencia criminal sin control, parece haber reclamado descaradamente un lugar en las elecciones mexicanas. Hemos anotado que no es la primera vez, pero por su magnitud, extensión y sobre todo por su voluntad de

hacerse explícito como factor definitorio de candidaturas y triunfos electorales, el crimen organizado ha dado un salto cualitativo en la política nacional y no sólo local en estos comicios.

Está por hacerse un análisis profesional de ese siniestro ajedrez y de las piezas que se movieron en el territorio, pero me parece evidente que la respuesta mexicana a este fenómeno no puede ser la indiferencia ni la indolencia y tampoco el expediente de la justicia siempre pospuesta. Al momento de terminar la redacción de este texto (10 de julio de 2021) ninguno de los casos de asesinato había sido resuelto.

Las elecciones mexicanas son parte del país mismo y por eso no pueden dejar de expresar el tipo de violencia que lo recorre. Quiero decir, éste no es un problema “electoral” y tal vez ni siquiera “estatal”, sino que está expresando un desorden social que es necesario descifrar si queremos que nuestra democracia siga teniendo sentido.

Porque democracia significa sobre cualquier otra cosa un método pacífico para resolver diferencias, y es justo lo que el crimen ha venido a trastocar lenta, pero consistentemente, en una llamada que no es posible desatender.

En paralelo, las elecciones de 2021 tuvieron que desplegarse en medio y en contra de una estrategia deliberada de amenaza y descrédito, que provino no de una corriente marginal, excéntrica o irrelevante sino desde la propia Presidencia de la República y desde la coalición mayoritaria que nos gobierna. La estrategia incluyó estigmas, amedrentamiento y amenazas personales dentro de una fórmula de ataque que ni el PRI ni el PAN se atrevieron a emplear en aquel litigio suscitado por las multas históricas de “Amigos de Fox” y “Pemexgate”.

Lo que se sabía parcialmente, se reveló como una intención de Estado: el INE —tal como lo concibe la Constitución mexicana— no cuadra en las visiones del presidente López Obrador y lo que es más, le estorba. De suerte que se ha colocado en el vértice del *backsliding*,¹⁴ de la desconstrucción o reversión institucional en México: “una estrategia casi siempre gradual que transita por los mecanismos tradicionales del expediente democrático-electoral para erosionarlo y deformarlo después, hacia un viaje en reversa, hacia épocas autoritarias”.

No es una suposición: es la declaración expresa y continua del presidente que, a pesar de no tener más remedio que reconocer la pulcritud de la organización y la certeza de los resultados electorales, acusa al INE de “parcial”, “corrupto”, “ineficiente” y “costoso” y por lo tanto, objeto de una reforma tan pronto como sea posible, interrumpiendo plazos, ciclos y previsiones legales propias de su autonomía.

* * *

En algún momento de los años ochenta del siglo pasado la ciencia política cinculó el término de “transición democrática” para comprender el movimiento que un

¹⁴ De acuerdo con el seguimiento y la terminología del estudio de Stephan Haggard y Robert Kaufman en torno a 16 países y publicado en enero de 2021, por la Universidad de Cambridge, *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*.

conjunto de sociedades en el mundo estaban realizando para escapar de sus autoritarismos locales e instaurar condiciones de libertad cívica, sin violencia, mediante negociaciones y elecciones. Con ironía cruel, en la segunda década del siglo XXI, atestigüamos procesos que se sitúan en sus antípodas: la deconstrucción de las condiciones democráticas ejecutadas por las criaturas, personajes y fuerzas surgidas desde la democracia misma. Un pasaje del que no se salvan ni las democracias más bisoñas, ni tampoco las de mayor tradición y fortaleza institucional. Y México no es la excepción.

Ahora, desde los estudios sobre el populismo se abre la especialidad del *backsliding*, es decir el estudio de los *procesos* que minan las democracias. Procesos, no acontecimientos. Como afirmó con elocuencia Adam Przeworski en una entrevista de 2020: “Podemos decir que Hitler llegó al poder el 23 de marzo de 1933 y destruyó la república de Weimar, y que la democracia en Chile murió el 11 de septiembre de 1973. Ahora, no podemos datar del mismo modo”.¹⁵ El fenómeno contemporáneo es una sucesión de iniciativas, decisiones, decretos, actos, que penetra en la vida estatal y en la vida pública; es algo más sutil, pero no por ello menos cierto.

A contrapelo, las elecciones del año 2021 en México exhibieron la extraordinaria fortaleza y vivacidad de la democracia mexicana. A pesar de la pandemia. A pesar del recrudecimiento de la actividad criminal. A pesar de una Presidencia incontinente e iracunda. Y a pesar de que las autoridades electorales tuvieron que trabajar bajo amenaza, cada una de las grandes piezas del tablero funcionó e hizo lo que señalaba su libreto democrático.

Millones de personas, decenas de miles de funcionarios, centenas de miles de candidatos, normas, instituciones, medios y cultura se han acoplado en un *sistema* democrático que lleva ya 30 años superando pruebas muy duras: como la de 1994 con alzamiento guerrillero y magnicidio incluidos; las de la primera alternancia en el Poder Ejecutivo federal (2000); las elecciones envenenadas del año 2006, y ahora, las violentas y polarizadas elecciones de 2021. Son 30 años de aprendizaje nacional que ya no permite hablar de una democracia en embrión, sino al contrario de una democracia que ha crecido y ha salvado nuestra convivencia, a pesar de los fracasos en muchos otros terrenos de la vida social. Por eso creo que estas elecciones nos permiten hablar, con pleno derecho, de la existencia de una *tradicción democrática* en México. Pero eso, será cuestión de otro artículo. **Ω**

¹⁵ Roberto Cabrera y Jesús Quintero, “La democracia amenazada: una conversación”, *Revista Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, febrero de 2020, <<https://t.co/Hs7m3Q4n1s?amp=1>>.

La anquilosis institucional del sistema de partidos

Jorge Javier Romero Vadillo*

En los tiempos que corren, incluso en las democracias más consolidadas, existe un malestar social respecto a los partidos políticos y se han abierto crisis de representación, que han llevado a la aparición de expresiones antipolíticas, polarizadas y radicales, pero en el caso mexicano, la falta de renovación generacional, la disolución de las fronteras ideológicas y la descomposición ética de la política ocurre en una democracia incipiente, no del todo legitimada y de muy pobres resultados, lo que hace temer por su subsistencia.

La política mexicana del siglo xx no se ha caracterizado por la calidad de su debate o por el refinamiento intelectual de sus liderazgos, con contadas excepciones. Tampoco los partidos políticos mexicanos han sido, para bien y para mal, capaces de enarbolar proyectos nacionales incitadores de entusiasmos masivos con energía utópica. Los momentos cataclísmicos de la política electoral mexicana —tanto en 1940, 1952, 1988 como en 2018— han girado en torno a caudillos y redes de clientelas, no a organizaciones ciudadanas deliberantes con arraigo social.

Es el momento de hacer un diagnóstico del estado de los partidos realmente existentes en México. En primer lugar, me parece necesario entender el andamiaje institucional que produjo el sistema de partidos que tenemos, pobre en elaboración programática, sin densidad intelectual, en el que predominan los intermediarios políticos con clientelas y discurso demagógico, cuyo objetivo ha sido atrapar el botín presupuestal para repartirlo entre sus redes, ya sea como empleo público o como reparto particularista.

El sistema de partidos que tenemos hoy es el resultado de la inercia institucional generada por el exacerbado proteccionismo que ha caracterizado a la legislación electoral desde 1946, cuando nació el sistema de registro de los partidos políticos. Aquella ley, ajustada en cada elección posterior, limitó estrictamente la libertad de organización política para participar en las elecciones. A partir de entonces, y hasta la reforma de 1977, sólo existieron los partidos consentidos por el régimen. Aquella ley estaba diseñada para evitar las rupturas de la coalición de poder y para restringir la protección legal a las organizaciones que no representaran una amenaza competitiva, al tiempo que se excluían las expresiones consideradas radicales a la izquierda o la derecha.

La historia del sistema electoral mexicano propiamente dicho arranca con la legislación electoral de 1946, producto del pacto institucional del cual nace el Partido Revolucionario Institucional y combinaba elecciones no competitivas con

* Profesor-investigador titular C del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

fuertes restricciones a la existencia de partidos pretendidamente opositores. Aquella ley estaba marcada por un conjunto de sesgos institucionales que ponían el control de los procesos electorales en manos del Poder Ejecutivo y limitaban la posibilidad de reconocimiento legal a opciones que pusieran en peligro la reproducción autoritaria pero pacífica del poder (divisiones del partido oficial o nuevas fuerzas con capacidad de competir electoralmente). Así, se creó un sistema de partidos aceptados por el régimen, en el marco de una legislación electoral proteccionista.

El sistema electoral vigente entre 1946 y 1977 (con reformas constantes que lo adecuaron periódicamente) combinaba mecanismos de control del gobierno sobre los procesos electorales con limitaciones para la participación legal de los partidos en los comicios y con candados para evitar las rupturas en el PRI. La Ley Electoral Federal de enero de 1946, primera de la que sería la historia del sistema electoral *protegido*, introducía la figura del *registro*, el mecanismo mediante el cual se cerró el sistema de partidos. Los rígidos requisitos para el reconocimiento estatal que permitía la participación en las elecciones hacían imposible el acceso a los comicios a cualquier formación que no fuera aceptable para el régimen. En su última versión, la de la ley promulgada en 1973, ya con algunos puntos flexibilizados, para obtener el registro era necesario cumplir con una amplia lista de requisitos, entre los que se incluían:

- contar con un mínimo de 2 000 afiliados en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas, cuando menos;
- que el número total de afiliados en todo el país no fuese inferior a 65 000;
- al mismo tiempo, debían celebrar “cuando menos en cada una de las dos terceras partes de las entidades de la República”, una asamblea en presencia de un juez, notario público o funcionario, quien certificaría que las personas listadas estarían plenamente enteradas de la declaración de principios, programa de acción, estatutos y que suscribían el documento como manifestación formal de afiliación, además de su nombre, domicilio, ocupación, número de credencial permanente de elector y firma o huella digital;
- la ley obligaba a que concurrieran a las asambleas los 2 000 afiliados por cada entidad, y que por lo menos 100 de ellos comprobasen frente a las listas nominales, su identidad y residencia;
- además, obligaba a celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de un notario público; ahí se certificaría la personalidad de los delegados elegidos en las asambleas locales. Las actuaciones y los documentos debían quedar debidamente protocolizados.

No era la Comisión Federal Electoral sino directamente la Secretaría de Gobernación, quien dictaminaba la procedencia del registro. (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 93-94).

Estas reglas tuvieron un papel muy importante para la estabilidad del régimen, ya que formalizaron las ventajas competitivas del PRI y contribuyeron a evitar sus rupturas. Al mismo tiempo, resultaron propicias para la consolidación de un pequeño sistema de partidos estable, formado por organizaciones capaces de apro-

vechar las estrechas condiciones provistas por el marco institucional y que le permitían al régimen dar una imagen de respeto a la pluralidad, cuando en los hechos aquellas organizaciones no tenían posibilidad alguna de competir por el poder y resultaban funcionales al monopolio político como mecanismo legitimador.

Durante más de 30 años subsistió este sistema electoral *protegido*,¹ aunque sufrió constantes adaptaciones que afinaron los mecanismos de control y abrieron espacios específicos de representación para una oposición precaria que, en muchos casos, debió recurrir a la vida artificial que el propio régimen le insuflaba; se fue estructurando un sistema de partidos a la medida de la hegemonía priista.

La regulación electoral provocó una reducción significativa en el número de partidos que tomaban parte en las elecciones. Cuando entró en vigor, alrededor de 11 organizaciones pidieron su registro como partidos políticos nacionales. Sólo el PRI estuvo en condiciones de cumplir con los requisitos; todos los otros partidos obtuvieron un reconocimiento legal provisional.² Sólo dos partidos de oposición, el Partido Acción Nacional y el Partido Popular, confirmaron su registro para participar en las elecciones legislativas de 1949. Otros partidos obtuvieron registro para participar en elecciones subsecuentes, pero el número total se mantuvo prácticamente estable, oscilando entre tres y cuatro hasta 1977, cuando los requisitos para obtener el registro se relajaron sustancialmente. La más significativa consecuencia de la Ley Electoral Federal de 1945 fue la estabilidad de algunos de los partidos de oposición registrados, más que la simple reducción en su número. El PAN y el PPS³ consiguieron sobrevivir y continuaron presentando candidatos a las posiciones federales de elección, a pesar de sus bajas posibilidades de triunfo. Los incentivos provistos por la regulación electoral eran bastante débiles, y no fueron el único elemento que permitió la subsistencia del PAN y el PPS; otros partidos registrados durante los cincuenta desaparecieron después de una o dos elecciones. Sin embargo, si se toma en consideración que del gran número de partidos creados entre 1917 y 1943, sólo el PRI y el PAN seguían existiendo para la elección de 1946, resulta evidente que las regulaciones electorales sí establecieron una diferencia. El PAN, creado en 1939, era, en todo sentido, una pequeña fuerza política cuando en 1946 la ley electoral entró en vigor. Es probable que las nuevas reglas ayudaran al PAN a escapar del destino de los partidos de oposición previos. (Nacif, 1996, p. 11).

A partir de 1964, la creación del sistema de diputados de partido —una forma embrionaria de representación proporcional— generó nuevos incentivos para que los partidos minoritarios se mantuvieran en el simulacro de competencia y para que presentaran candidatos en el mayor número de distritos posibles, pues si lograban superar el 2.5% de la votación podrían obtener hasta 20 diputados, descontados los que hipotéticamente obtuvieran por mayoría. Los escaños se asignarían a sus candidatos más votados en cada distrito. Como en 1964 sólo el PAN alcan-

¹ El término es de David Torres (1981), quien hace un símil entre este tipo de sistema electoral y las protecciones de carácter económico propios del desarrollo industrial mercado-internista.

² La ley exigía 35 000 miembros distribuidos nacionalmente para obtener el registro. Un artículo transitorio, sin embargo, permitió la participación en las elecciones de 1946 con 10 000 militantes.

³ El Partido Popular se transformó en Partido Popular Socialista (PPS) en 1960.

zó el porcentaje necesario para la nueva forma de asignación de diputaciones, el Colegio Electoral interpretó “el espíritu de la ley” y gracias a la ouija política tanto el PPS como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) obtuvieron 10 diputados cada uno, a pesar de la violación flagrante del texto constitucional reformado poco antes.

No se trataba, desde luego, de un auténtico sistema de partidos competitivo; era una suerte de simulacro democrático, pues las organizaciones que participaban en las elecciones formaban parte del arreglo del régimen construido en torno al monopolio del PRI e incluso le servían para canalizar disidencias y para evitar rupturas fuertes. Es más: era un asunto conocido que, para sobrevivir, estos partidos necesitaban los recursos que de manera oculta e ilegal les daba el gobierno.

En la forma madura del proteccionismo electoral, los partidos legales eran en realidad comparsas a modo para sostener la ficción electoral. Mucho se dijo entonces que el PPS y el PARM no eran otra cosa que comparsas, mientras que al PAN lo cubrió cierto manto de honorabilidad. Sin embargo, el principal papel político de Acción Nacional durante la época clásica del régimen del PRI fue el de contribuir a la simulación de pluralidad, para que México no cayera en la clasificación de dictadura de partido único. En sus orígenes, Acción Nacional fue un pequeño grupo de militantes unidos en torno a la figura de Manuel Gómez Morín, con diversas filiaciones ideológicas, desde el liberalismo tradicional de raigambre maderista hasta la simpatía con el falangismo español en el año de la derrota de la Segunda República, aunque el núcleo predominante fue el de los católicos moderados que no habían participado en la sublevación de la década anterior y se alineaban con las corrientes que impulsarían el desarrollo de los partidos demócrata-cristianos en el mundo posterior a la segunda Guerra Mundial.

El liderazgo de Gómez Morín le inyectó densidad intelectual al PAN y propició la elaboración en torno a ciertos temas, como el de la administración municipal o sobre el reparto de atribuciones entre los órdenes de gobierno, y Acción Nacional fue la única organización consolidada bajo las reglas proteccionistas que supo aprovechar los incentivos que el sistema electoral cerrado y no competitivo proveía para darle perpetuidad. El PAN pudo construir un arreglo organizacional despersonalizado e institucionalizado, lo que le permitió trascender el entorno en el que surgió y adaptarse a los cambios que lo llevaron a un escenario competitivo, con una identidad duradera.

Después del movimiento de 1968, la necesidad de un ajuste institucional que propiciara nuevos mecanismos de incorporación de partidos a la competencia electoral y modificara las reglas del juego se hizo urgente ante el embate de quienes habían optado por la salida violenta durante los primeros años de la década de 1970 y la pérdida de legitimidad de la ficción electoral, después de que en 1976 el candidato del PRI fuera el único registrado, aunque también apareciera en la boleta bajo los emblemas del PPS y del PARM.

El equipo político del nuevo presidente, José López Portillo, sobre todo su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, entendió la situación y emprendió oportunamente un nuevo proceso de reformas, esta vez con claras consecuen-

cias democratizadoras, aunque limitadas. Reyes Heróles se propuso diseñar una reforma que permitiera ampliar las bases de legitimidad del régimen sin atentar contra el monopolio político de la coalición de poder.

A pesar de que el partido oficial no corría riesgos, pues se mantenía el estricto control que el gobierno ejercía en todo el proceso electoral, desde el empadronamiento de los ciudadanos hasta el recuento de los votos, la reforma de 1977 se diferenció de los ajustes legislativos anteriores desde su arranque con un gran debate nacional en el que intervinieron fuerzas hasta entonces marginadas de los canales oficiales de expresión, amplió sustancialmente el espectro de partidos legalmente reconocidos —sobre todo en el flanco izquierdo— y estableció un marco más propicio para la paulatina democratización de las relaciones políticas en el país. Más allá de sus evidentes limitaciones, la reforma tuvo la virtud de regularizar la confrontación política y de poner frente a la sociedad diversas opciones en un país acostumbrado a la aplastante hegemonía priista.⁴

Dos fueron los cambios en las reglas del juego con mayor impacto en la modificación de las estrategias políticas: por un lado, se transformó el sistema de registro de partidos políticos —que hasta entonces había sido el mecanismo para excluir al Partido Comunista Mexicano (PCM) y a las posibles escisiones del PRI de los procesos electorales— y se creó la figura de registro condicionado para permitir a los partidos ingresar por una vez al juego electoral y consolidar su presencia si alcanzaban el 1.5% de la votación nacional, sin realizar asambleas o presentar listas de afiliación, principal objeción de los comunistas a la limitada reforma intentada en 1971 con el ampuloso nombre de “apertura democrática”, durante el gobierno de Luis Echeverría; por otra parte, se modificó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados, hasta entonces elegida prácticamente en su totalidad por el

⁴ Merece la pena resumir los términos de la reforma. A finales de 1977, el gobierno convocó a audiencias públicas ante la Comisión Federal Electoral para discutir los términos de la reforma. El resultado fue un conjunto de reformas a la Constitución y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) que modificaron los términos de la confrontación política, aun cuando no se puso en duda la hegemonía del PRI. Los principales cambios que introdujo la reforma se refirieron, por una parte, al sistema de partidos, pues se modificó el procedimiento de registro con la creación del registro condicionado al resultado de las elecciones, con lo que pudieron participar en los comicios de 1979 tres nuevos partidos, entre los que destacaba el Partido Comunista, sin tener que someterse al complejo procedimiento notarial para la comprobación de su militancia; por otra parte, la Constitución reconoció a las organizaciones políticas como entidades de interés público por medio de las cuales se formaba la opinión nacional.

El otro gran cambio que introdujo la reforma se refería al sistema electoral. Se adoptó constitucionalmente un sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados (las reformas no tocaron al Senado) que suponía la elección de 100 diputados por el principio de representación proporcional de un total de 400. Se mantenía la elección de mayoría relativa para 300 distritos, mientras que se creaban entre tres y cinco circunscripciones nacionales donde se elegirían diputados por listas cerradas presentadas por los partidos registrados. Los partidos que alcanzaran al menos 60 constancias de mayoría no tenían derecho al reparto proporcional y si, entre dos o más partidos con derecho a reparto, juntaban 90 constancias de mayoría, entonces el reparto proporcional se reduciría a la mitad. Resultaba claro que el sistema estaba pensado para reservar al PRI el espacio de la mayoría relativa y los 100 escaños elegidos en las circunscripciones plurinominales estarían destinadas a darle representación a la oposición.

principio de mayoría relativa, para abrir el 25% de los escaños a una fórmula de representación proporcional auténtica, diferente del peculiar mecanismo instaurado con las diputaciones de partido creadas en 1963.

Con una entrada mucho más fácil a la contienda electoral y con posibilidades de acceder a los puestos de representación, las preferencias estratégicas de la izquierda comenzaron a cambiar. Desde luego, el primer efecto positivo de la reforma fue que neutralizó a las opciones violentas.

La modificación en las reglas del juego, con su coincidente corolario de cambio en las preferencias de los actores, condujo a que se normalizara, a los ojos de los electores, la existencia de partidos políticos distintos al PRI. A partir de la reforma de 1979, la participación política fuera del PRI comenzó a verse no como una actividad de locos y visionarios que, desde posiciones de abnegación inútil, pretendían enfrentarse a un gigante, sino como parte de una competencia electoral, si bien inequitativa. Ese cambio de imagen de los partidos políticos conduciría a que poco tiempo después comenzaran a ser utilizados como vehículo para expresar las disidencias efectivas, tanto por parte de emprendedores políticos de las capas altas y medias, como desde los propios grupos pertenecientes a la coalición priista, lo que condujo a que empezaran a modificarse sus mecanismos de disciplina.⁵

Para las fuerzas políticas de fuera de la coalición priista, los resultados de la reforma fueron dispares. Por una parte, el PCM pasó la prueba de las elecciones de 1979 con bastante éxito, pues se convirtió en una tercera fuerza que demostraba que tenía cierto peso entre los sectores medios urbanos de la ciudad de México y obtuvo cerca del 5% de la votación, resultado muy importante si se toma en cuenta su larga ausencia de los comicios; su entorno de influencia comenzó, a la vez, a moverse hacia formas de actuación cada vez más comprometidas con una legalidad que muchas veces había rechazado por inútil. El proceso de modernización vivido por el PCM durante el decenio de 1970 y los nuevos incentivos que el marco institucional proporcionaba, hicieron que ese partido se convirtiera en un polo de atracción para distintas organizaciones que vieron en él un vehículo interesante para la participación política.

En ese ambiente, los comunistas pudieron encabezar un ambicioso proyecto de unidad de la izquierda, con la idea de que surgiera un partido socialista moderno, capaz de aprovechar las nuevas condiciones que la reforma política presentaba. Surgió así en 1981 el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) como una opción que recogía la larga experiencia de los comunistas, pero en el que también

⁵ La prueba de fuego de la reforma se dio durante las elecciones de 1979. Los resultados dejaron ver el mapa aproximado de las fuerzas políticas y demostraron el vigor de un PRI que, sin necesidad de recurrir excesivamente a los mecanismos de control del voto a su alcance, demostró su enorme fortaleza, beneficiaria sin duda de la recuperación económica provocada por el *boom* petrolero. Por su parte, la izquierda demostró que tenía una presencia política significativa y que podía comenzar a desenvolverse en un terreno institucional nuevo para ella; el PCM se colocó como la tercera fuerza política del país con un 5% del electorado. Pero el mayor beneficiario de la nueva normativa fue el PAN que, a pesar de sus reticencias para aceptar la fórmula de representación proporcional, logró consolidarse como la segunda fuerza parlamentaria con una diputación más que respetable y con más del 15% de los votos.

ocupaban un lugar las nuevas corrientes de izquierda surgidas de la experiencia de 1968 y de las luchas políticas y sindicales de la década de 1970, además de otros pequeños grupos que en diversas épocas habían roto con el PCM y que ahora volvían a buscar la unidad con él. Parecía que el nuevo partido podría desempeñar un papel importante en la modernización del sistema político y que contribuiría a que el proceso de cambio institucional continuara. El resto de la izquierda no comunista comenzó también a pensar en la participación electoral. Pronto buscaron su registro partidos trotskistas y de otras definiciones ideológicas, lo mismo que los movimientos sociales no partidarios, que hasta entonces habían utilizado mecanismos de negociación y presión no electorales, y que a partir de entonces comenzaron a buscar su participación en las elecciones locales mediante las organizaciones que fueron obteniendo su registro con las nuevas condiciones legales.

El PAN, por su parte, se había mostrado reticente a la existencia de la representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados y no había visto con muy buenos ojos la ampliación del mercado electoral, pues lo alejaba de su aspiración de alcanzar un arreglo bipartidista en la que fuera la única contraparte al PRI; sin embargo, resultó el principal beneficiario de las nuevas condiciones de competencia, pues contaba con una estructura probada en las contiendas pasadas —aquellas de la etapa clásica del régimen electoral protegido, cuando actuaba como oposición prácticamente única— lo que le permitió capitalizar su experiencia en un ambiente mucho más propicio para la pluralidad. Además, resultó el mejor vehículo para la disidencia de capas empresariales y medias, desatada después de la crisis económica que estalló en 1982.

A partir de las elecciones de 1979 ya nada fue igual en la relación entre los partidos y el poder. A pesar de que se trataba de organizaciones débiles y mal implantadas, su presencia comenzó a ser fundamental en el conjunto de los equilibrios políticos y, aunque muy lentamente, su presencia en la vida del país fue aumentando en la misma medida que iban logrando ampliar la justicia de las condiciones de competencia, en un proceso errático y contradictorio, sin dirección clara, pero que no por casualidad se caracterizó por reformas electorales sucesivas, en las que, con avances y retrocesos, los partidos fueron consolidando sus posiciones y sus derechos.

Los instrumentos centrales, los vasos comunicantes privilegiados que estaban haciendo falta eran precisamente los partidos políticos. Pero en aquel momento, como nunca antes en México, cobró fuerza su despliegue. Cualquier mirada retrospectiva puede constatar que hasta los años setenta México no contaba con ese requisito estructural de la democracia (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 80).

Desde entonces, ninguna legislación electoral posterior, a pesar de lo errático de las sucesivas reformas, pudo disminuir el papel de los partidos; por el contrario, la presencia de las organizaciones políticas fue en constante aumento, lo que permitió, tanto la llegada de pequeños y medianos empresarios al PAN durante la década de 1980, como la candidatura disidente de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988.

El estallido de la crisis económica en 1982 tuvo consecuencias políticas relevantes, que se reflejaron en la competencia electoral. Primero, la ruptura del pacto

proteccionista que desde 1946 habían mantenido las cúpulas empresariales con el régimen del PRI convirtió al PAN en el vehículo para canalizar su nueva disidencia, sobre todo en los estados del norte del país. La pequeña formación de inspiración demócrata-cristiana contó de pronto con recursos y con candidaturas prominentes y se convirtió en una fuerza competitiva capaz de ganar elecciones y de mantener fuertes movimientos de resistencia ahí donde consideraba que había sido víctima de fraude. A partir de 1983 ganó ciudades importantes y en 1986 puso en evidencia a la maquinaria electoral del régimen en Chihuahua, donde para evitar el triunfo del candidato panista, Francisco Barrio, se puso en marcha un operativo enorme de manipulación de los resultados electorales. Aunque finalmente fue impuesto el candidato del PRI, la fuerte protesta local marcó el final de la estabilidad de las elecciones controladas desde el centro.

En 1988, la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas fue la primera ruptura del PRI en una contienda presidencial desde 1952. El precio de la disidencia había bajado sustancialmente y quienes encabezaron el rompimiento supieron construir una narrativa con la cual reclamar para sí la legitimidad histórica del régimen, frente a la deriva neoliberal del partido oficial. Con ello, lograron atraer el apoyo de la izquierda y truncaron el proceso de construcción articulado en torno al PSUM y otras organizaciones de izquierda que gradualmente habían ingresado a la competencia electoral a partir de la reforma política. El arrastre electoral de la candidatura de Cárdenas y las protestas por la manipulación gubernamental de los resultados fueron el catalizador del tercer bloque electoral competitivo.

La conflictividad postelectoral reiterada y la gran movilización de protesta después de las elecciones de 1988 hizo evidente la necesidad de un nuevo acuerdo sobre las reglas electorales. En un principio, la negociación se dio sólo entre el PRI y el PAN, ante la reticencia del nuevo partido surgido en torno al arrastre electoral de Cuauhtémoc Cárdenas, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), a entablar negociaciones con un gobierno al que no le concedía legitimidad y con la animadversión del nuevo presidente de la República respecto a quienes se planteaban abiertamente como sus adversarios. Sin embargo, en la década siguiente se dio un proceso de acuerdos sucesivos en los que a partir de 1994 participó también el PRD.

En 1996 se logró el nuevo pacto político que finiquitó al monopolio del PRI y dio paso a una poliarquía limitada. El nudo del acuerdo fue el marco institucional para la celebración de elecciones libres y certeras. Surgió así el Instituto Federal Electoral como garante autónomo del entramado de reglas para acabar con la manipulación centralizada de las elecciones, un avance histórico en un país en el que el fraude electoral había sido parte del entramado institucional informal desde la consolidación del Estado en el último tercio del siglo XIX.

Sin embargo, el nuevo pacto implicó una vuelta al proteccionismo electoral, aunque ahora en beneficio de los tres pactantes principales. Entre los primeros acuerdos a los que se llegó entonces estuvo la eliminación del llamado registro condicionado, que había permitido el surgimiento de nuevos partidos en torno a programas y listas de candidatos, y la vuelta a un sistema de registro exclusiva-

mente basado en asambleas y afiliación masiva. La figura del registro condicionado había sido clave para la ruptura del monopolio político, pues generó los incentivos para que la disidencia del PRI tuviera opción de salida en la elección de 1988. Fue la vía para que diversos grupos de ciudadanos, organizados en torno a un programa y una lista de candidatos, participaran en las elecciones. Sin embargo, los mismos partidos que acordaron las reglas electorales con mayor certidumbre de la historia mexicana decidieron recuperar las reglas del proteccionismo electoral del régimen del PRI para blindarse de la competencia y restringir la participación en los comicios a aquellos grupos que tuvieran redes de clientelas.

El sistema de registro basado en asambleas deforma el proceso de organización partidista, pues estimula a los operadores políticos movilizados de clientelas y propicia incentivos negativos para la afiliación individual y la construcción orgánica basada en la deliberación ideológica y programática. En un país con buena parte de la población viviendo debajo de la línea de pobreza, la movilización política se basa fundamentalmente en el intercambio de algún bien o algún servicio. Una precaria despensa es suficiente para acarrear a la gente a las asambleas y los intentos legales por impedir que la constitución de los partidos no sea mera movilización clientelista han conducido sólo a perfeccionar la simulación. De ahí los partidos “emergentes” que hemos tenido. Incluso aquellos con mayor vocación de convertirse en opciones programáticas consistentes han sucumbido por la deformación orgánica que la movilización clientelista originaria ha provocado.

Los pocos partidos programáticos que consiguieron registrarse a partir de 1998 tuvieron que recurrir a la alianza con operadores clientelistas para obtener su registro: Democracia Social, por ejemplo, logró presentar la candidatura presidencial de Gilberto Rincón Gallardo en la elección de 2000, pero se quedó a unas centésimas de alcanzar el umbral de votación requerido para su permanencia, entonces del 2%, en buena medida por usar sus recursos para satisfacer la demanda de los operadores clientelistas, en lugar de destinarlos a la campaña mediática, o el patético caso de Alternativa Socialdemócrata, que con la candidatura de Patricia Mercado superó el umbral para mantener su registro y obtuvo representación en el Congreso, pero fue devorado por el conflicto interno no en torno a cuestiones ideológicas o programáticas, sino sobre el control de los órganos regionales del partido entre redes clientelistas.

Con esas excepciones, más la de México Posible, que logró competir en la elección de diputados de 2003, el resto de partidos registrados con las reglas surgidas en 1996, la mayoría efímeros, han sido redes de clientelas construidas en torno a sindicatos, a operadores políticos provenientes del PRI o a grupos religiosos evangélicos. Sólo Movimiento Ciudadano, surgido para la elección de 2000 como Convergencia Democrática, ha logrado su subsistencia durante dos décadas. Los otros partidos pequeños que han sobrevivido, el Partido del Trabajo y el Verde Ecologista, obtuvieron su registro antes de la ley de 1996 por la vía condicionada. Una lista relativamente larga de organizaciones ha logrado participar en una o dos elecciones para luego desaparecer.

Las barreras de ingreso fueron elevadas en reformas sucesivas. Primero, para la elección de 2006 se duplicó el número de asambleas necesarias para obtener el registro, que de acuerdo con la legislación original de 1996 era de 10 estatales con 3 000 asistentes cada una o 100 distritales con 300 asistentes, y se duplicó también el total de afiliaciones requeridas, que pasó del 0.13% del padrón electoral al 0.26%. Luego, se estableció que los nuevos partidos sólo podrían obtener registro antes de las elecciones intermedias y no antes de las elecciones presidenciales y se elevó el umbral para mantener el registro del 2% en alguna de las elecciones federales en las que se participase, establecido en 1996, al 3% para la elección de 2009.

Así, los tres partidos que pactaron las reglas en 1996 dominaron la escena política mexicana sin nuevos competidores relevantes y sin renovación en sus cúpulas, hasta la escisión del PRD en 2014. Los tres son fuerzas provenientes del antiguo régimen autoritario: el PRI desde luego, pero también el PRD, que fagocitó a la izquierda más definida y creció, en buena medida, como opción de salida para las disidencias priistas, sobre todo a partir de la llegada a la dirección del partido de Andrés Manuel López Obrador en 1996. Incluso el PAN, que ha reclamado para sí una historia de independencia y un carácter ciudadano, se desarrolló como una organización funcional al monopolio del PRI desde la década de 1940 y cuando eclosionó electoralmente, a partir de 1983, lo hizo como vehículo para la ruptura empresarial con el partido del régimen.

El proteccionismo electoral ha impedido el desarrollo de nuevas organizaciones que reflejen la vitalidad de la sociedad mexicana del nuevo siglo y sus causas, apenas reflejadas en los partidos tradicionales, encabezados por cúpulas prácticamente sin renovación generacional. Baste ver la cantidad de dirigentes y legisladores que llevan en la política casi medio siglo y siguen siendo factores determinantes en sus partidos. Tampoco ha habido espacio para el crecimiento de organizaciones ciudadanas, que se vayan desarrollando, y que puedan ir ganando apoyo electoral en elecciones sucesivas. Eso ha limitado de manera sustancial la calidad de los partidos mexicanos y los ha convertido en maquinarias dependientes del subsidio público.

Sólo la fractura de uno de los partidos pactantes del acuerdo de 1996 rompió la oligarquía tripartidista consolidada con reglas del juego desarrolladas a partir de 1996. La irrupción de Morena en el escenario puso en jaque todo el andamiaje institucional sobre el que se había construido la incipiente poliarquía limitada que sustituyó al monopolio del PRI. Una vez más, una escisión en torno a un caudillo, sin coherencia programática o ideológica, sin deliberación sustantiva y sin democracia interna. Una coalición que ha dependido en extremo de la popularidad de su líder y sin otra cohesión que su arrastre electoral. Nada augura que Morena trascienda la presidencia de Andrés Manuel López Obrador.

Los partidos en torno a los que giró la política entre la última década del siglo pasado y la pasada elección de 2018 fueron sepultados por el cataclismo electoral que llevó a López Obrador a la Presidencia y a su coalición al control de la mayoría en ambas cámaras del Congreso, aunque esto último haya sido logrado con

malas artes y fraudes a la ley, para obtener una inconstitucional sobrerrepresentación. Hoy, sólo los restos del PAN parecen tener algunos signos vitales, mientras el PRI y el PRD deambulan como zombis que se resisten a aceptar el hecho de su defunción, mientras el sistema electoral proteccionista, que favorece a las redes clientelistas y excluye a los proyectos ciudadanos sin capacidad de acarreo, está mostrando sus límites y su cerrazón. De seguir así, pronto estaremos en una situación parecida a la anterior a la reforma política de 1977, con una pluralidad meramente simulada.

Las reglas de registro de partidos en México deben cambiar, si queremos que la democracia sobreviva. Sólo una reforma que permita el ingreso a la competencia de fuerzas creadas por grupos de ciudadanos que pongan en juego un programa y una lista de candidatos va a airear el descompuesto sistema de partidos. Para lograrlo es indispensable eliminar, de una vez por todas, el sistema de asambleas para obtener el registro y establecer un mecanismo similar al del llamado registro condicionado de la ley de 1978: constitución formal, documentos básicos con estatutos claros y vinculantes, declaración de principios y programa con compromiso expreso con el orden constitucional. Los partidos registrados por esa vía podrían tener vida permanente y participar en elecciones sucesivas incluso si no alcanzan el umbral mínimo para obtener representación, pero no recibirían recursos públicos para su operación hasta superar el umbral, para así evitar que se cuelen quienes sólo buscan obtener ingresos del financiamiento. A las nuevas fuerzas sólo habría que otorgarles espacios proporcionales en radio y televisión y garantías de difusión de sus programas y sus candidaturas durante las campañas electorales.

Los partidos emergentes dependerían del financiamiento privado, por lo que tendrían que ser objeto de estrictas reglas de fiscalización de sus recursos, con prohibición para la financiación corporativa y límites para las aportaciones individuales, como ocurre hoy con la supervisión de los procesos de asambleas constitutivas y con el registro de candidaturas independientes. El sistema actual de financiamiento de partidos registrados a partir de asambleas garantiza una tasa de retorno de la inversión muy alta para los organizadores, incluso si no se supera el umbral para mantener la patente. De ahí que existan incentivos perversos para la creación de partidos con base en redes de clientelas, aun cuando después no se obtengan los votos suficientes para seguir en la competencia. Un nuevo sistema de registro que obligare a los partidos a vivir con los recursos de sus militantes y simpatizantes hasta en tanto no superaren el umbral para obtener representación legislativa evitaría la aparición de organizaciones meramente creadas para capturar parcelas de rentas estatales.

También es necesario fortalecer y legitimar la representación proporcional. Por ello, se debe regresar al sistema de dos boletas separadas para la elección de legisladores, una por cada principio, de manera que los electores tengan claro que también los llamados plurinominales dependen de su voto. Un sistema como el existente en Alemania o en el parlamento escocés, en los cuales la ciudadanía puede incluso votar por partidos distintos: por la candidatura de mayoría de uno y

por la lista de representación proporcional de otro, tal como ocurría en México entre 1979 y 1988.

Sin partidos reales, que representen proyectos de país con los que la ciudadanía se sienta identificada y que estén abiertos a representar la diversidad de intereses de una sociedad plural, no puede haber democracia sustentable. Hoy en México no hay espacio para el desarrollo de nuevas organizaciones ciudadanas, que se desarrollen poco a poco, y que puedan ir ganando apoyo electoral en elecciones sucesivas. Eso ha limitado de manera sustancial la calidad de los partidos mexicanos y los ha convertido en maquinarias dependientes del subsidio público. **Ω**

Referencias

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena.
- Nacif, Benito (1996), *Electoral Institutions and Single Party Politics in the Mexican Chamber of Deputies*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Torres, David (1981), "El fin del proteccionismo electoral", *Estudios Políticos*, 1, nueva época.

EL AÑO DE LA PANDEMIA

Estampas covid: la pandemia en Nuevo León

Carolina Farías*

El 11 de marzo de 2020 se registró en Nuevo León el primer caso importado de covid-19, el mismo día que fue declarada la pandemia por coronavirus por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En aquel momento muchos pensamos que pasaría pronto, sólo había en México casos importados y hubo incluso comentarios desafortunados como el del gobernador de Puebla diciendo que era una enfermedad de ricos que habían ido a esquiar y que los pobres no tenían de qué preocuparse. La realidad pronto refutó sus palabras: los virus no conocen fronteras y el contagio comunitario no tardó en llegar. Para controlar la pandemia, el gobierno de México implementó el distanciamiento social el 17 de marzo. Las escuelas de todos los niveles educativos se cerraron y paulatinamente comenzaron también los cierres de las actividades consideradas como no esenciales en fábricas, comercios y oficinas. Salvo las escuelas, que a mediados de marzo de 2021 continuaban cerradas en todo el país, el resto de las actividades han abierto a ritmos variables en cada estado. Nuevo León estableció pronto los cierres y aplicó una reapertura diferenciada por edad. Por ejemplo, hasta principios de marzo de 2021 la reapertura parcial de parques excluía a los mayores de 65 años y a los menores de 12 años.

A un año de iniciada la pandemia era evidente que sus consecuencias estarían presentes por varios años en la salud física y mental, la educación y la economía y que las decisiones tomadas seguirían afectándonos. No queda claro, sin embargo, por qué se toman unas medidas y no otras. Las consecuencias de las restricciones están todavía por conocerse.

En los tres primeros meses de la pandemia parecía que Nuevo León estaba consiguiendo controlarla mejor. Por ejemplo, si se observan las tasas de casos por 100 000 habitantes, hasta fines de junio más de 14 estados tenían una tasa más elevada que Nuevo León. Esto cambió rápidamente entre julio y octubre de 2020, pues

* Licenciada y maestra por la Universidad de Monterrey; doctora por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM; editora.

a fines de ese mes el estado ocupaba ya el séptimo lugar en la tasa de infecciones y, desde entonces, el ciclo de la pandemia en la entidad siguió de cerca el comportamiento del promedio nacional de casos e incluso la tendencia de Ciudad de México y otros estados que hacia mediados de marzo de 2021 estaban ubicados en los primeros lugares de este indicador. Al 11 de marzo de 2021, Nuevo León ocupaba el sexto sitio en casos confirmados acumulados con 2 096 por 100 000 habitantes.

Una pregunta pertinente es por qué Nuevo León perdió aquella ventaja inicial si supuestamente se encontraba con un bajo nivel de vulnerabilidad ante la covid-19 de acuerdo con el acceso a los servicios de salud y los niveles de pobreza y marginación, entre otros. Una de las posibles explicaciones es que la reapertura de actividades que comenzó a principios de junio fue prematura. Los índices de morbilidad se elevaron sostenidamente hasta fines de noviembre. Por otro lado, también es muy probable que el número de pruebas aplicadas no haya sido suficiente a pesar de sus promisorios inicios, y que en conjunto las medidas de prevención y control adoptadas hayan estado por debajo de lo requerido, aunque el índice de políticas públicas estuviera por arriba del de otros estados.

1. Los indicadores de Nuevo León y la carencia de datos agregados

En marzo de 2020 Nuevo León empezó a ser citado como ejemplo por su manejo de la pandemia. Decretó los cierres más pronto que otros estados, impuso la sana distancia, el uso de gel y el cubrebocas obligatorio. Poco después empezó a establecer centros de pruebas gratuitas, a reconvertir hospitales, a ofrecer apoyos a los más necesitados, y la Secretaría de Salud del Estado decidió llevar una cuenta aparte, más amplia que la reportada a nivel federal, para incluir los resultados de laboratorios, clínicas y hospitales privados.

El primer caso reportado en Nuevo León, un hombre de alrededor de 50 años que había viajado a Europa por motivos de trabajo, no a esquiar, subió videos trabajando desde casa, superó pronto la enfermedad y fue el primero en donar plasma y dar inicio a una campaña de apoyo a otros enfermos. La sociedad se organizó para donar equipo de protección al personal de salud que carecía de él.

A lo largo de toda la pandemia, como telón de fondo, en Nuevo León se ha escuchado la voz paternal del secretario de Salud, quien diariamente y con gran insistencia informa de lo ocurrido, lamenta la pérdida de vidas ofreciendo su pésame a los familiares, cita la edad, las comorbilidades y el tipo de hospital donde ocurrieron los decesos, invita a donar plasma y conmina a los nuevoleonenses a quedarse en casa. Sin embargo, los alentadores resultados iniciales que ubicaban a Nuevo León entre los estados menos afectados por la pandemia dieron paso a un preocupante incremento de casos en el verano de 2020. Del encierro animoso la población había pasado al cansancio, a la pérdida de empleos, de ingresos, al estrés emocional. En el verano volvieron las reuniones y los festejos, lo que seguramente contribuyó al incremento de los casos.

La posibilidad de saber en tiempo real lo que ocurre en el mundo nos ha llevado a vivir en un mar de historias donde la información fidedigna se mezcla con

datos poco representativos y, al mismo tiempo, poco se sabe de los análisis en los que se fundamenta la toma de decisiones gubernamentales y menos aún de los resultados obtenidos; por ejemplo, cómo ha beneficiado el cierre escolar a frenar la propagación de la pandemia y cuáles han sido las consecuencias que la suspensión de las clases presenciales ha tenido sobre niñas, niños y jóvenes; cómo ha afectado a sus familias, en particular a las madres; cuál es el retraso en el aprendizaje y cuánto tiempo tomará recuperar el terreno perdido; cómo se ha visto afectada la salud emocional y cuándo habrá mejores perspectivas. No sabemos qué motiva las decisiones concretas: las autoridades parecen ir a tientas en un costoso proceso de ensayo y error, sin evidencias sólidas a mano y sin valorar los costos de oportunidad de sus decisiones.

La comunicación del gobierno de Nuevo León, abrumadora en el contexto diario con sus conferencias de prensa de las tres de la tarde, no aparece reunida ni sistematizada o analizada en su página de internet, tampoco en Facebook o en otras redes. Sirva esta breve noticia para ilustrar la situación: el 8 de marzo de 2021 el periódico *El Norte* reportó la falta de un sitio con toda la información sobre covid en el estado, y la respuesta de la Secretaría de Salud de Nuevo León fue que “la apertura se da en las conferencias diarias”, con lo que tácitamente aceptaba que, en efecto, no hay un sitio en el que se pueda consultar la información compilada en bases de datos, que cotidianamente se da a conocer de manera fragmentaria. Hay instantáneas diarias, pero el público carece del contexto, no puede apreciar las tendencias.

Así las cosas, se conocen las cifras acumuladas y cortes diarios de los parámetros de la pandemia que contabiliza el estado, pero no la evolución de los datos; éstos se obtienen de la información que recopila la Federación para cada estado. Sin embargo, las diferencias entre los datos difundidos por las autoridades locales y las nacionales son apreciables. El 11 de marzo de 2021, a un año de declarada la pandemia, la cifra oficial del gobierno federal sobre los casos en Nuevo León fue de 117 586 y la cifra estatal de 168 949: 62 151 reportados en laboratorios y hospitales privados y 106 798 confirmados por el Instituto de Diagnóstico y Referencia Epidemiológicos Dr. Manuel Martínez Báez (INDRE). De este modo, a lo largo de la pandemia la impresión que prevalece es que el gobierno federal ha subestimado el alcance real de la pandemia en Nuevo León. Es muy probable que la gente confíe más en los datos estatales, sin embargo, no puede utilizarlos. Nos encontramos frente a realidades paralelas.

2. Medidas frente a la pandemia

Para analizar las medidas tomadas en Nuevo León para controlar la pandemia se utilizó la información generada de marzo de 2020 a febrero de 2021 por el Observatorio Covid que, a partir del índice creado por la Universidad de Oxford, hace un seguimiento diferenciado por entidad federativa de las políticas públicas destinadas a controlarla, de la disminución de la movilidad social a raíz de restricciones que sin duda afectan la economía y de otras medidas adoptadas.

El observatorio pondera las políticas públicas implementadas por los estados a partir del cierre de escuelas, suspensión laboral, cancelación de eventos públi-

cos, suspensión de transporte público, campañas informativas, restricción de viajes dentro del estado, control de viajes internacionales, recomendación de quedarse en casa y restricciones a la cantidad de personas en reuniones. Una comparación entre el promedio nacional y las puntuaciones obtenidas en estados con importantes zonas metropolitanas ilustra tanto la ventaja de Nuevo León en los primeros meses de la pandemia como la disminución de ésta en 2021. Por ejemplo, el 21 de julio de 2020 Nuevo León recibió una puntuación de 65.1 frente al promedio nacional de 54.4, Jalisco tenía entonces 52.2 y Ciudad de México 51.9. Mientras que el 2 de febrero de 2021, última fecha reportada, la puntuación nacional era de 51.3, la de Jalisco 67.4, la de Ciudad de México 62 y la de Nuevo León 54.9.¹

La medición de la movilidad social en comparación con el periodo previo a la pandemia es uno de los parámetros más utilizados para calcular el nivel de cumplimiento con las recomendaciones de quedarse en casa, dado que la movilidad puede ser un indicador de la propagación del virus en una comunidad. La medición se basa en datos proporcionadas por Google sobre los desplazamientos hacia centros de trabajo, supermercados, farmacias, parques y plazas, estaciones de transporte público y comercios y lugares de recreación.²

Otros datos tomados en cuenta por el Observatorio Covid-19 para medir la respuesta a la pandemia incluyen el uso de mascarillas, la aplicación de pruebas covid por 100 000 habitantes y los casos confirmados por total de pruebas. Sirvan los siguientes ejemplos de lugares con alta incidencia de covid para ilustrar la situación.

- El uso de cubrebocas o mascarilla al 1 de junio de 2020: nacional, 59.5%; Nuevo León, 77.1%; Ciudad de México, 75%; Jalisco, 69.2%. El 2 de febrero de 2021 el promedio nacional había aumentado a 81.5%; Nuevo León a 94.3%; Ciudad de México a 93.7%, y Jalisco a 92.4%. Una medida que parece ser insuficiente para frenar los casos en zonas de alta densidad, tal vez porque la gente sigue saliendo de casa y reuniéndose con amigos en lugares donde no se mide el uso de cubrebocas.

- El promedio nacional de pruebas covid-19 por cada 100 000 habitantes al empezar mayo de 2020 era de 13.4. En esa fecha en Nuevo León se aplicaban 16.1, en Ciudad de México 10 y en Jalisco 7.3. Mientras que en Nuevo León y Jalisco la tasa de pruebas se mantuvo en niveles similares hasta febrero de 2021, con un máximo de 17.2 para Nuevo León y 7.5 para Jalisco, Ciudad de México llegó el 6 de diciembre a 51.2. Nuevo León perdió la ventaja que tenía en pruebas aplicadas, a principios de febrero de 2021: 12 estados lo superaban. En otras pala-

¹ México-Observatorio Covid-19, <<http://observcovid.miami.edu>>. El índice de adopción de políticas públicas para controlar la pandemia resume la actuación de los gobiernos estatales para fomentar el distanciamiento físico, calculada con base en la cantidad de medidas, el rigor con el que se adoptan y la fecha de adopción. Está basado en el Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT) 5.0., el cual compara la respuesta de los países a la pandemia, a nivel nacional, agregando medidas de naturaleza sanitaria, económica, etcétera.

² El Observatorio indica que se puede encontrar una descripción en <<https://www.google.com/covid19/mobility>>.

bras, comparativamente no se sostuvo ni amplió el esfuerzo inicial en la aplicación de pruebas.

- Por lo que se refiere a los casos confirmados por total de pruebas, al iniciar junio de 2020 el promedio nacional se reportaba en 69.1, con porcentajes de 58.3 para Jalisco, 44.5 para Ciudad de México y 25.1 para Nuevo León. Al comenzar febrero el panorama era completamente distinto: el promedio nacional había llegado a 100%, lo mismo ocurría en Ciudad de México y Nuevo León, mientras que Jalisco reportaba 90.9 por ciento.³

3. Cuando los hospitales se volvieron insuficientes

En diciembre de 2020 y enero de 2021, la falta de camas para los enfermos por la saturación de los hospitales de Nuevo León se convirtió en tema central de las conferencias diarias del secretario de Salud del estado. El 11 de enero el doctor De la O señaló que el Hospital Metropolitano, con un cupo de 222 pacientes, atendía a más de 270 personas por covid, de las cuales 50 estaban en sillas en los pasillos. Ese día subrayó la necesidad de contratar personal de salud, de la posible reconversión para atención de la pandemia de un hospital del IMSS especializado en traumatología y otro de ginecología o cardiología, de la solicitud de apoyo a los estados vecinos de atender a los enfermos en sus hospitales y no mandarlos a los hospitales regionales ubicados en Nuevo León, comprometiéndose a cambio a enviar ventiladores y otros equipos médicos. Los nuevos casos diarios se acercaban al millar y si bien 80% de ellos eran atendidos en casa, había más de 1 900 personas hospitalizadas, de las cuales más de 400 estaban conectadas a un respirador. Al igual que en la zona metropolitana del Valle de México, la situación era desesperada; el doctor De la O había pedido el apoyo de la Federación para enviar personal de salud de otros estados, tal como Nuevo León lo había hecho para Ciudad de México y Baja California cuando lo requirieron. Explicaba entonces que ya no podía hacer convenios con los hospitales privados porque también estaban saturados.

Dos meses después, a principios de marzo de 2021, la ocupación hospitalaria había bajado aproximadamente a 23% y los casos diarios fluctuaban entre 100 y 200 personas. En las conferencias de prensa televisadas en vivo en el canal estatal y transmitidas en los principales periódicos se seguía insistiendo en la importancia de quedarse en casa para no regresar a una situación de emergencia. Sin embargo, a pesar de ofrecer información, hacer énfasis en los muchos que mueren jóvenes, en la irresponsabilidad, en cuántos fallecen sin tener ninguna comorbilidad, Nuevo León sigue sin ofrecer un panorama estadístico bien organizado. Más allá de lo que ocurría ese día o hasta el momento, no hay datos sistematizados de fácil acceso para conocer la evolución.

Si bien Nuevo León ha mantenido un índice de letalidad inferior al promedio del país, para el 11 de marzo habían ocurrido 9 909 defunciones sobre 168 948

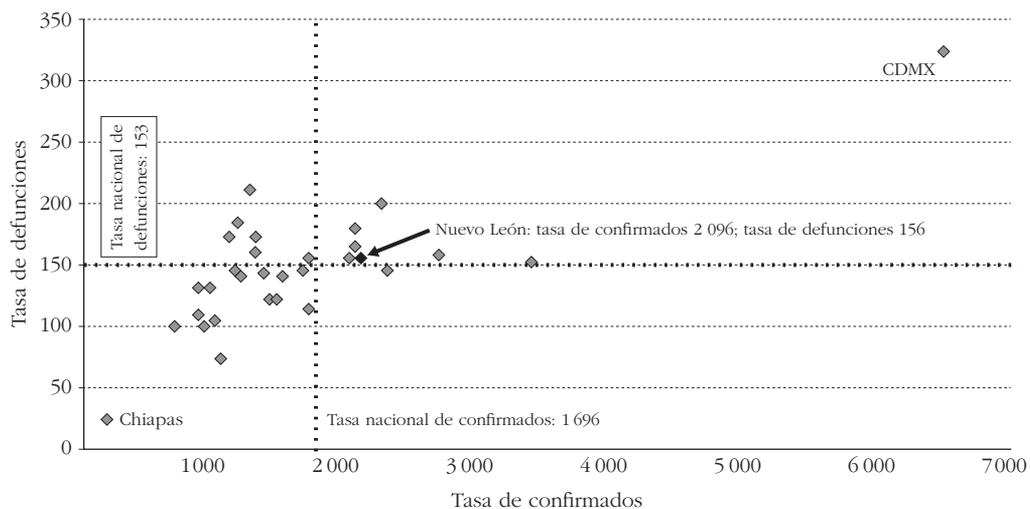
³ México-Observatorio Covid-19 en <<http://www.observcovid.miami.edu>>. Promedio móvil de siete días de pruebas covid-19 realizadas por 100 000 habitantes. Cálculos del Observatorio Covid basados en datos del Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME).

casos, es decir 5.9% de los casos reportados por el estado, o 7.4% si se toma en cuenta el reporte nacional de 8 737 defunciones sobre 117 586 casos confirmados. En ambos casos se trata de una letalidad inferior al promedio del país, que a mediados de marzo de 2021 se encontraba en alrededor de 9% de los casos de covid-19 reportados. La gráfica 1 muestra las tasas de casos confirmados y fallecimientos en las entidades mexicanas por 100 000 habitantes. Al 11 de marzo, siete se encontraban en el recuadro superior derecho, con tasas, tanto de confirmados como de defunciones, por encima de las medias nacionales: Ciudad de México, Guerrero, Sonora, Nuevo León, San Luis Potosí, Coahuila y Guanajuato. Como se aprecia en la gráfica, Ciudad de México destaca por sus elevadas tasas en ambos indicadores. En el extremo contrario, se ubica Chiapas, como el estado con menor incidencia tanto en tasa de confirmados como de defunciones.

La letalidad en México es muy elevada si se compara con la de otros países. En Brasil, por ejemplo, pese a encontrarse en una gravísima situación, el dato para marzo de 2021 es que fallecen 2.44% de los casos de covid reportados. Además del muy limitado número de pruebas, en comparación con las que se aplican en otros países, los altos índices de mortalidad hacen evidente que las restricciones establecidas no han sido suficientes ni oportunas, que los servicios de salud distan mucho de ser adecuados y, sin duda, que las grandes desigualdades socioeconómicas son un factor de gran incidencia.

La concentración de la población en las grandes ciudades ha sido un factor importante en la propagación de la pandemia. Nuevo León reporta que 88% de las defunciones ocurre en el área metropolitana de Monterrey donde, de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda, en 2020 habitaba 92.3% de la pobla-

Gráfica 1. Tasas de casos confirmados y defunciones por covid-19 en México, nacional y en los estados, acumulados al 11 de marzo de 2021 (por 100 000 habitantes)



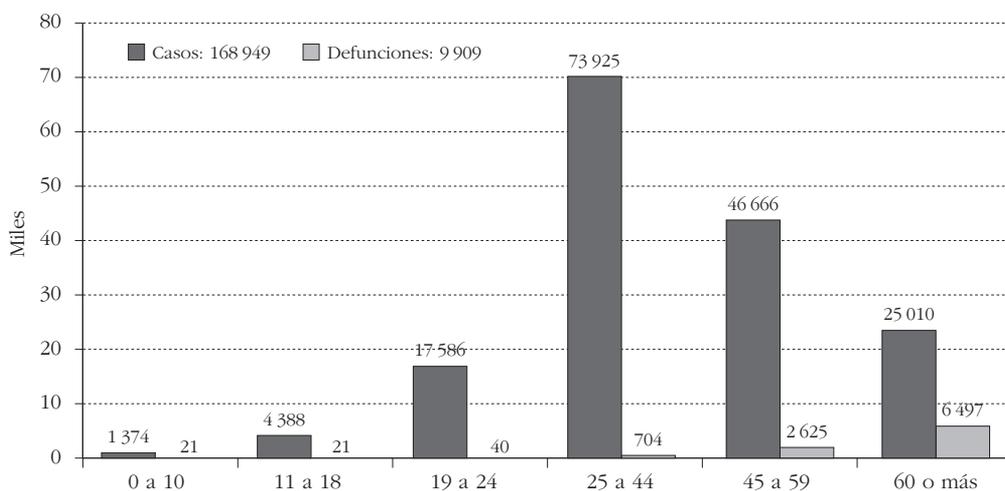
FUENTE: elaborado con datos de <<https://datos.covid-19.conacyt.mx/#DownZCSV>>.

ción. Por otra parte, el censo reporta también que 80.9% de la población cuenta con afiliación a servicios de salud, mientras que el promedio nacional es de 73.5%. Si bien sólo dos municipios del estado se encuentran por debajo de este último promedio, sigue siendo muy preocupante que casi 20% de la población de uno de los estados con mayores ingresos per cápita de México carezca de los servicios de salud necesarios. También sabemos que 12.6% de la población se atiende en consultorios de farmacia, un porcentaje mayor de los que asisten a los centros de salud para población abierta o cuenta con Insabi (Instituto de Salud para el Bienestar) (11.4%); sin embargo, no sabemos si quienes utilizan este servicio tienen otras opciones y prefieren el consultorio de farmacia.⁴ Por lo que toca a las comorbilidades, Nuevo León reporta hipertensión arterial en 47.76% de los fallecidos, diabetes en 41.31%, obesidad en 22.87%, pero también señala que en 29.60% de los casos no hay ninguna comorbilidad.⁵

La información diaria del total de casos y defunciones acumulados por grupo de edad en Nuevo León, aunque la definición y el número de años que abarca cada grupo no se explica, es la siguiente: 0 a 10 años: 1 374 casos y 21 defunciones (1.52%); 11 a 18 años: 4 388 casos y 21 defunciones (0.48%); 19 a 24 años 17 586 casos y 40 defunciones (0.23%); 25 a 44 años 73 925 casos y 704 defunciones (0.95%); 45 a 59 años 46 666 casos y 2 625 defunciones (5.63%), 60 años y más 25 010 casos y 6 497 defunciones (25.98%). La gráfica 2 ilustra esta situación.

Llama la atención el alto porcentaje (25.98%) de defunciones de los mayores de 60 años, pero el dato nacional en igual rango de edad es aún más alto: de las

Gráfica 2. Personas confirmadas con covid-19 y defunciones por rango de edad acumuladas en Nuevo León al 11 de marzo de 2021



FUENTE: Conferencia de prensa de la Secretaría de Salud de Nuevo León, 11 de marzo de 2021.

⁴ INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020 y cuestionario ampliado, Condición de uso de servicios de salud en Nuevo León.

⁵ Datos presentados en la conferencia de prensa de la Secretaría de Salud de Nuevo León del 11 de marzo de 2021.

374 595 personas mayores de 60 años que enferman de covid mueren 124 720, 33.29%. Si tomamos el total de casos reportados en el país, 2 193 639, encontramos que 17.07% de ellas tienen más de 60 años, pero si consideramos el total de personas fallecidas en México, 197 824, encontraremos que 124 720 eran mayores de 60 años, 63 por ciento.⁶

Sin embargo, las severas restricciones impuestas en Nuevo León a los menores de edad no tienen relación con lo que muestran los datos, menos aún lo tiene el prolongado cierre de clases presenciales en las escuelas, que suscita cada día más cuestionamientos.

4. El impacto de la pandemia en la economía

Las medidas de aislamiento recomendadas para proteger la salud tienen sin duda un fuerte impacto en la economía, y quienes no tienen mejores opciones de trabajo prefieren arriesgarse a contraer el virus, pues la disyuntiva lleva riesgos que consideran mayores. Una muestra de ello en Nuevo León, como en muchas otras grandes ciudades, son las aglomeraciones en mercados de abasto y tianguis.

La severidad de la transformación económica provocada por la pandemia afecta la vida diaria en tal forma que con frecuencia sólo acertamos a hablar de consecuencias insuperables, de un sinfín de historias personales y nos quedamos en anécdotas referidas a quienes tuvieron que cerrar su negocio, se quedaron sin trabajo, perdieron parte de su ingreso o trabajaron más horas por el mismo sueldo. A falta de datos precisos encontramos en el periódico noticias que no ofrecen datos que las respalden, como ésta: “Pierden 81 mmdp negocios en Estado. A un año del inicio de la pandemia, Canaco de Monterrey estima que comercios en Nuevo León acumulan pérdidas por \$81 000 millones debido a cierres”.⁷

Lo cierto es que, como ocurrió en el resto del país y en casi todo el mundo, el confinamiento decretado a fines de marzo de 2020, el aislamiento social y la consecuente reducción abrupta de la movilidad generaron un freno de la actividad económica, lo que condujo a que el segundo trimestre de ese año registrara una profunda recesión, en realidad la más intensa desde que se cuenta con registros del comportamiento productivo trimestral.

Según el INEGI, el desplome del PIB de Nuevo León en el segundo trimestre de 2020 llegó a 20.8% respecto al primer trimestre del año, incluso peor que el descenso nacional. Ya en 2019 la economía estatal había resentido el estancamiento que afectó a todo el país y de hecho en los últimos meses se vivió una clara recesión. A más largo plazo, la economía nuevoleonense se comportó mejor que en los agregados nacionales. En el tercer trimestre de 2020 empezó una reactivación parcial, pues comparada con el segundo trimestre la economía creció 18.3%, algo más que el promedio nacional.

⁶ Covid-19 México, defunciones acumuladas, <<https://datos.covid-19.conacyt.mx>>, actualizado el 20 de marzo de 2021.

⁷ *El Norte*, 11 de marzo de 2020.

Fue una reactivación limitada ya que, a tasas anuales, a fines de 2020 el producto de Nuevo León seguía 8% por debajo del nivel de 2019. La recuperación empezó a enfriarse a fines del año, cuando se dispararon las tasas de contagios y de fallecimientos, y se endurecieron las medidas de prevención. Para fines de enero de 2021 las tasas de movilidad seguían 40% por debajo de los niveles previos a la pandemia, y para marzo continuaban 30% abajo.

Por el mayor peso que tienen las actividades industriales en Nuevo León, el impacto económico ocurrió sobre todo en las ramas manufactureras. En todo el país la economía rural resintió menos la crisis en las actividades agropecuarias, que ocupan más de 9% de los puestos de trabajo, mientras que en el estado dan empleo a menos de 2% de las personas que trabajan. La industria, en cambio, ocupa cerca de 17% de la población activa en Nuevo León, frente a 11% en el país. No se conoce información oficial sobre la manera como las diferencias económicas y de empleo influyeron en el agravamiento de la pandemia en el estado, pero en cierta manera estas diferencias, junto con la densidad demográfica y la frecuencia de uso del transporte público, pudieron haber influido en el notable incremento de los contagios ocurridos con la reapertura posterior a junio de 2020.

El efecto combinado del menor nivel de empleo, provocado por los impactos económicos de la crisis sanitaria y el comportamiento de las percepciones, se reflejó en un crecimiento de más de cuatro puntos porcentuales de la población con ingresos inferiores al costo de la canasta alimentaria en Nuevo León. En el último trimestre de 2019, 19.8% de la población estaba en esta condición y un año después, en el último trimestre de 2020, la proporción había subido a 24%. Fue un aumento ligeramente superior al ocurrido con el promedio nacional.⁸

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el incremento de la población de Nuevo León con ingresos menores al costo de la canasta alimentaria fue más un efecto del comportamiento del empleo que del ingreso real. De hecho, el ingreso laboral real aumentó 1.7% en términos reales en 2020. En el empleo, en cambio, el impacto de la pandemia fue intenso, pues en los meses de menor actividad se perdieron alrededor de 85 000 puestos de trabajo formales, de los afiliados al IMSS, y para febrero de 2021 el número de asegurados era menor en 46 000 plazas en comparación con los niveles previos a la pandemia.⁹ El impacto más intenso, sin embargo, ocurrió en el sector informal y en los autoempleados u ocupados por cuenta propia.

La expectativa de recuperación en 2021 se enrareció con el agravamiento de la pandemia a fines de 2020 y con las restricciones adicionales adoptadas para controlar los contagios. A fines del primer trimestre de 2020, los indicadores mostraban una reanimación de la economía estatal, pero todavía en la incertidumbre por el accidentado inicio de la vacunación contra el coronavirus.

⁸ Coneval, Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza, cuarto trimestre de 2020, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx>.

⁹ IMSS, Puestos de trabajo registrados por los patrones en el Instituto Mexicano del Seguro Social, <<http://datos.imss.gob.mx/group/asegurados>>.

Cuadro 1. Crecimiento del producto interno bruto 2019 en México y Nuevo León.
(Crecimiento porcentual respecto al trimestre anterior)

	2019				2020		
	I	II	III	IV	I	II	III
Nuevo León	0.6	0.2	-0.7	-2.2	0.3	-20.8	18.3
Nacional, promedio	0.3	-0.2	-0.1	-1.2	-0.2	-18.6	14.2

FUENTE: INEGI, Indicador trimestral de la actividad económica estatal <<https://www.inegi.org.mx/temas/itaee/#Tabulados>>.

5. Grandes problemas y desigualdades

La vida social se ha visto muy afectada por la pandemia, en particular la de los mayores de 60 años y la de los estudiantes, y la covid ha puesto de manifiesto su efecto multiplicador: los grupos con menos recursos tienen mayores limitaciones en el acceso a la salud, padecen el deterioro del transporte público, la falta de acceso a internet o la carencia de equipo de cómputo para trabajar desde casa o tomar clases a distancia. Sin poner en duda las graves consecuencias que la pandemia ha tenido en la salud, es necesario poner atención también a los daños emocionales. Los resultados de las investigaciones auspiciadas por UNICEF, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial subrayan el retroceso en la educación y los retos sin precedentes del confinamiento, sobre todo para los hogares más pobres y las familias con hijos menores de edad; también hacen énfasis en las dificultades para continuar los estudios o encontrar empleo.

Es necesario hablar de la pandemia desde la perspectiva de las desigualdades y buscar que éstas sean tomadas en cuenta para decidir restricciones e implementar medidas para paliarlas. Las acciones políticas de cara a la covid-19 tendrían que justificarse con evidencias y explicar con transparencia cómo fueron tomadas las decisiones. Por ejemplo, antes de decidir es necesario definir e informar para quiénes es viable el teletrabajo o la educación a distancia. Yuval Noah Harari ha expresado que vivir en dos mundos separados, el físico y el virtual, conlleva entre otras cosas una gran diferenciación en el acceso a bienes y servicios, en su distribución ligada a la distribución de la pandemia. Subraya que, en la decisión de decretar el encierro, además de calcular las vidas que pueden salvarse es necesario preguntarse cuántas personas experimentarán una depresión, cuántas sufrirán por una mala alimentación, cuántas no podrán ir a la escuela, cuántas perderán su trabajo, cuántas sufrirán la violencia de sus parejas.¹⁰

Auspiciada por UNICEF México, e implementada por el Seminario Académico Equide en la Universidad Iberoamericana, la encuesta ENCOVID-19 produce información para visibilizar y entender las afectaciones por la pandemia en el bienestar de niñas, niños y adolescentes en México. Esta encuesta mide el aumento de la ansiedad, los retos del aprendizaje en casa, la inseguridad alimentaria, el acceso a progra-

¹⁰ Véase Yuval Noah Harari, "Lessons from a Year of Covid", *Financial Times*, 25 de febrero de 2021, <<https://www.ft.com>>.

mas de protección social y bienestar y la reducción del ingreso familiar. En mayo, junio y julio de 2020 encontraron mayores vulnerabilidades en los hogares con menores de edad. Esta situación está muy posiblemente relacionada con la pérdida de empleo de las madres que no pueden salir a trabajar porque ahora tienen a los hijos en casa y, con frecuencia, además de apoyar el estudio de sus hijos se ven también en la necesidad de cuidar a sus padres o abuelos. ENCOVID reporta que 71.1% de los hogares con menores de edad vieron reducidos sus ingresos entre febrero y julio de 2020. Esta encuesta relaciona también la mayor severidad de los síntomas de depresión con las dificultades crecientes que enfrentan las madres de familia. Señala, por ejemplo, que 35.4% de los hogares con dos o más menores de edad reportaron síntomas severos de ansiedad y que esta situación se da en todos los niveles socioeconómicos, aunque el porcentaje aumenta en familias de menores recursos.¹¹

Si bien ENCOVID-19 no ofrece datos específicos para Nuevo León y no sabemos con precisión lo que ocurre, se aprecia la necesidad de dar mayor atención a la población más vulnerable teniendo en cuenta las mayores afectaciones a la salud y los servicios de atención psicosocial. El 1 de marzo de 2021, por ejemplo, la doctora Amelia Becerra, subdirectora del Hospital Metropolitano, respondió a una pregunta en la conferencia de prensa de ese día sobre las consultas psicológicas por estrés y depresión, aceptando que ha habido un aumento durante la pandemia, reportó que de las 5 317 llamadas recibidas en referencia a problemas psicológicos y psíquicos, 2 815 fueron por depresión y ansiedad, 348 relacionadas con el consumo de drogas, 1 347 por estrés, 377 por problemas familiares y 432 por ideas o intentos de suicidio.¹²

6. Conocimientos perdidos

Todavía no sabemos las consecuencias de que los niños se queden en casa, tardaremos en medirlas, pero ya contamos con algunas opiniones y datos para México. UNICEF señala que la encuesta ENCOVID infancia de junio-julio 2020 mostró que 78% de los estudiantes tienen dificultades para tomar clases por vía remota debido a la falta de acceso a internet y por no contar con equipo de cómputo, lo cual incrementa la preocupación por el retroceso en la educación y el abandono escolar.¹³

En marzo de 2021, UNICEF reportó también que América Latina y el Caribe ha sido la región más afectada por los cierres escolares y tres de cada cinco niños que han perdido el año escolar completo viven en esta región. En México las escuelas habían estado cerradas 180 días, mientras que en Latinoamérica el promedio era de 145 días, una situación que presenta amenazas serias para el presente y el futuro de niños y adolescentes. Más allá de no garantizar el derecho a una educación y de las implicaciones académicas, se subraya el deterioro en su alimentación y la

¹¹ Resultados reportados en el resumen de la encuesta ENCOVID-19 infancia, México, <<https://www.unicef.org>>. Los resultados completos pueden consultarse en <<https://www.equide.org>>.

¹² Datos presentados en la conferencia de prensa de la Secretaría de Salud de Nuevo León del 11 de marzo de 2021.

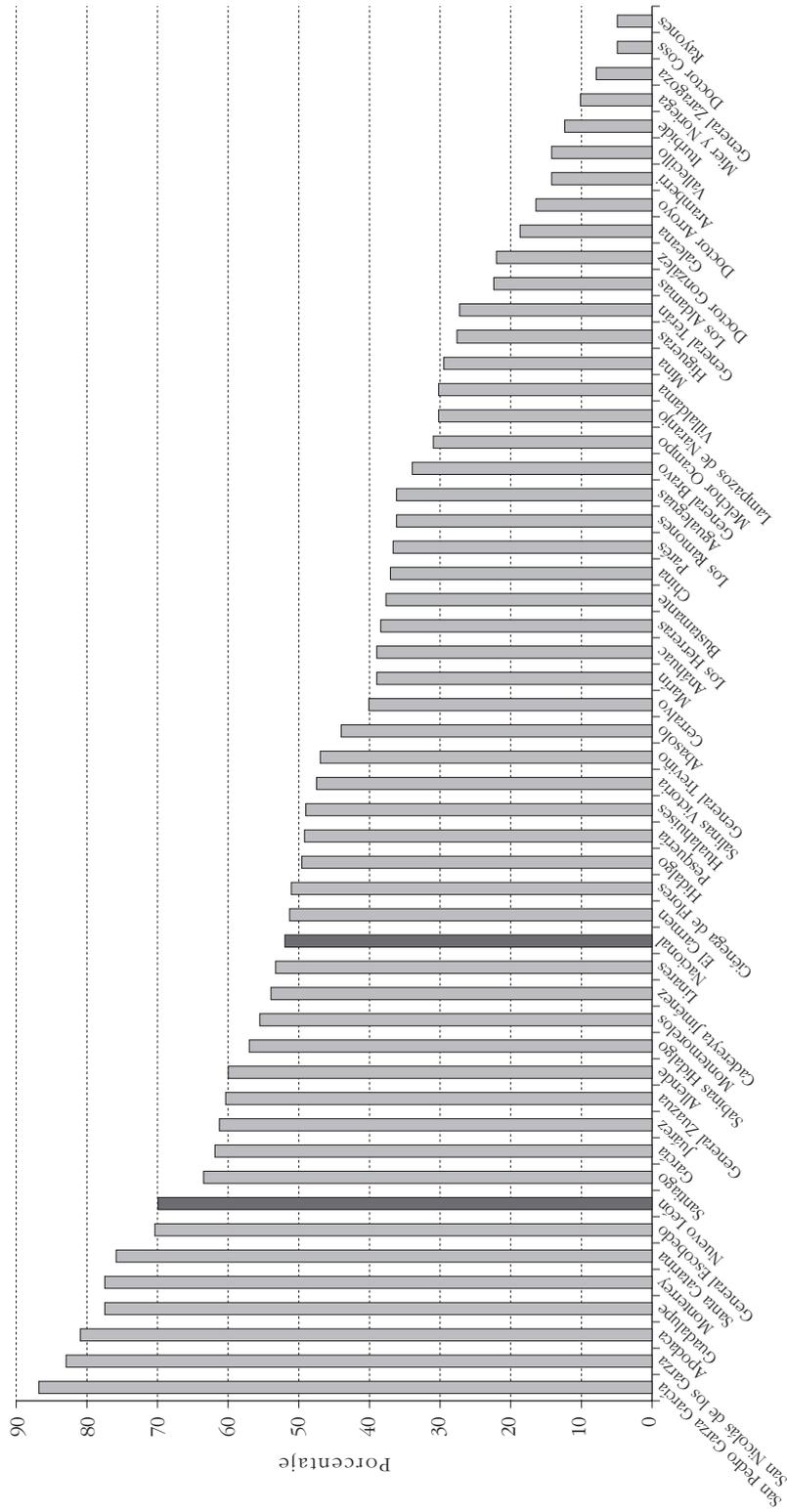
¹³ Véase “Lacro Covid-19 Education Response: Update 22 Status of School’s Reopening”, 11 de marzo de 2021, y ENCOVID infancia, junio-julio de 2020 en <<https://www.unicef.org>>.

pérdida de un espacio protegido para socializar y desarrollar capacidades. Su conclusión es que cuanto más tiempo permanezcan cerradas las escuelas, menos probable será que los estudiantes más vulnerables regresen a clases. El reporte analiza el estatus de la reapertura, la evaluación del conocimiento, los programas remediales, los mecanismos de monitoreo y las actividades que apoya UNICEF. Además de no contar con una guía oficial para el sistema escolar, UNICEF señala que en México la Secretaría de Educación sólo ha publicado una guía para centros comunitarios con un máximo de nueve niños por grupo y las escuelas interesadas deberán presentar una propuesta a las autoridades, pero al comenzar marzo de 2021 no se contaba con información oficial de centros operando en esta modalidad. En referencia a las clases tomadas a distancia en 2020, los encuestados manifestaron que enfrentan retos importantes debido a la falta de medios para acceder a la educación a distancia: sólo 39.5% reporta tener conexión fija a internet, 34.0% tener al menos una computadora y 49.1% tener dos o más celulares, todos ellos con importantes diferencias entre niveles socioeconómicos.¹⁴

El 23 de marzo de 2021 INEGI publicó los resultados de la encuesta para la medición del impacto de la covid-19 en la educación, señalando que el número de estudiantes que al terminar el ciclo escolar 2019-2020 no continuaron sus estudios en el siguiente ciclo fue de 5.2 millones. Sin embargo, seguimos sin conocer cómo ha evolucionado el aprendizaje, cómo se ha visto afectada la salud emocional, cuántos alumnos más han abandonado sus estudios en 2021 o han dejado de participar. Tampoco se conocen los datos por estado o municipio; la Secretaría de Educación de Nuevo León no ha ofrecido información accesible al respecto, no se sabe si se han evaluado o no los resultados ni cuáles son, si quienes siguen los cursos utilizan computadora, tableta o teléfono celular y qué pasa con quienes sólo siguen los cursos por televisión, si es que lo hacen; tampoco se sabe qué atención se ha brindado a las poblaciones que carecen de acceso a internet o televisión, qué apoyos se han dado para mejorar el aprendizaje de quienes tienen menos recursos, qué acciones se han tomado para prevenir el abandono escolar y evitar que aumenten los rezagos en el aprendizaje. Los datos de rezago social reportados en el censo muestran el aumento en la pobreza y la desigualdad en México, y Nuevo León no es la excepción. Si bien los datos del censo para el estado, como se muestra en la gráfica 3, revelan, por ejemplo, que supera la media nacional en conexión a internet de las viviendas, las diferencias por municipio son notables; mientras que en San Pedro Garza García el acceso es de 86.9%, el de San Nicolás de los Garza de 83.2% y el de otros cinco municipios metropolitanos superan el promedio estatal de 69.6%, 35 de los 51 municipios de Nuevo León están por debajo del promedio nacional de 52.1%, siendo Rayones el más bajo, donde sólo 4.4% de las viviendas cuentan con acceso a internet. Estos datos muestran claramente la inmensa brecha y la gran afectación para los grupos menos favorecidos.

¹⁴ Reporte UNICEF, "Covid-19 and School Closures, a Year of Interrupted Education" en <<https://www.unicef.org>>, con información de ENCOVID infancia, junio-julio de 2020, y Unicef Facebook, 2 de marzo de 2021.

Gráfica 3. Viviendas con internet en Nuevo León, 2020



FUENTE: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

Los datos sobre la exclusión educativa en México que ofrece el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyan y amplían la información de ENCOVID-19 al describir la gravedad de la situación y su relación con las capacidades de los hogares para crear ambientes de aprendizaje propicios. Utilizando información de las encuestas de los hogares más recientes, se indica que México es uno de los países de América Latina y el Caribe que registra una mayor brecha digital entre grupos sociales y concluye que “éste es uno de los elementos de mayor importancia bajo las condiciones actuales, debido a que la conectividad habilita a los estudiantes para seguir los procesos educativos a distancia con interacción con sus docentes y otros alumnos”. Confirmando la gran brecha entre municipios de Nuevo León mostrada en la gráfica 3, se cita el acceso a internet por estrato social en México: pobres 13%, clase media vulnerable 35%, clase media consolidada 62% y ricos 84 por ciento.¹⁵

Por lo que se refiere a la reacción organizada de los padres de familia por el cierre escolar, en Nuevo León puede citarse la iniciada en febrero de 2021, cuando asociaciones y organismos de la sociedad civil pidieron no impedir la entrada a establecimientos y comercios a quienes sigan las medidas recomendadas por la Secretaría de Salud del estado, en particular a los niños. Algunas de sus peticiones, inicialmente denegadas, se han aceptado y en marzo de 2021 empezaron a permitir a los niños la entrada a los parques. A diferencia de lo ocurrido en otros países que cuando se inició la apertura lo primero que permitieron fue el acceso de niños con sus padres a los parques, en Nuevo León prevaleció lo contrario, una actitud que no se dio en el resto del país y que parece no tomar en cuenta aspectos de la salud mental y emocional. Por otra parte, a marzo de 2021 no ha habido respuesta del gobierno estatal respecto de los requerimientos que harán posible la reapertura escolar. Los argumentos de que así protegen la salud no han sido demostrados y, como se ha visto, a un año de la suspensión de clases presenciales México es uno de los países latinoamericanos que mantienen el cierre total de las escuelas. Así, mientras en marzo de 2021 frente a un nuevo repunte Francia volvió a decretar un cierre general con excepción de escuelas y negocios esenciales, en México en general y en Nuevo León en particular la mayoría de los negocios están abiertos, pero no las escuelas. El no contar con los recursos necesarios para la protección sanitaria y la aplicación de pruebas, entre otros, tendrá un costo mucho mayor entre los más pobres que perderán todavía más su posibilidad de acceder a una educación de calidad.

El análisis del impacto de la pandemia en el sector educativo de América Latina y el Caribe del Banco Mundial también previene sobre su severidad: “Las estimaciones iniciales de los efectos del cierre de escuelas en ALC son abrumadores. Seguir mejorando el alcance, la participación de los estudiantes y la calidad de la educación a distancia para hacerla más efectiva es imperativo. No obstante, la educación a distancia no puede reemplazar la educación en la escuela. Todas las métricas de aprendizaje están empeorando drásticamente y los efectos de la pan-

¹⁵ “Los costos educativos de la crisis sanitaria en América Latina y el Caribe”, Ivonne Acevedo *et al.*, División de Educación Sector Social, en <<https://publications.iadb.org>>.

demia también impregnan muchas otras áreas de la vida de los estudiantes. Los estudiantes de grupos de menores ingresos son los más afectados”.

Subraya, por ejemplo, la pobreza de aprendizaje en México, donde 43% de los niños de 10 años no pueden leer y entender un texto y los promedios mexicanos para los alumnos de 15 años de edad están casi dos años por detrás de los estudiantes de la OCDE en lectura, matemáticas y ciencia. Si agregamos la brecha educativa entre los estudiantes de estratos económicos altos y bajos, encontramos que mientras los resultados del 20% más alto se acerca al promedio de la OCDE, el 20% inferior está por debajo del promedio de América Latina y se sitúa casi tres años por abajo del promedio de la OCDE. Tal como el estudio señala, esto revela patrones regresivos de acceso y calidad.¹⁶

7. La pandemia sigue y las vacunas no acaban de llegar

Sabemos que proteger con la vacuna contra la covid-19 sólo a algunos en un país o sólo en algunos países es como no proteger, pues no hay fronteras que detengan la propagación y los que tienen vacunas no podrán salvarse mientras los casos sigan aumentando en otros países.

En México, igual que en muchas otras partes, nos apresuramos a celebrar el desarrollo de las vacunas, como si ayudara el hecho de saberlas próximas, y empezamos a relajar medidas. No son despreciables en este sentido factores como la ansiedad, el desgaste emocional por el encierro o la mayor tolerancia al riesgo de los jóvenes. Sin embargo, se hizo evidente la falta de producción de vacunas suficientes para cumplir los compromisos adquiridos a corto plazo y este coronavirus con sus variantes parece seguir ganando la carrera. Hoy sabemos que tampoco la inmunidad comunitaria ofrece soluciones pues son muchas las muertes que ocurrirán antes de llegar a ese punto.

Al saber de entregas de vacunas canceladas en el país, surgió en Nuevo León la ilusión de comprarlas, el gobernador y los alcaldes anunciaron que contaban con recursos suficientes para hacerlo, pero no tomaron en cuenta que no había quién se las vendiera. En marzo de 2021 el gobierno del estado anunció la recaudación de 136 millones de pesos del refrendo vehicular destinados a la compra de vacunas y se espera poder adquirirlas en verano, mientras tanto las dosis para los mayores de 60 años empezaron a llegar a fines de febrero de 2021; algunas personas ya habían buscado soluciones alternativas. En 2021 muchos de los que un año antes fueron a esquiar, en esta ocasión viajaron a Estados Unidos a ponerse la vacuna superando las dificultades para obtener una cita o haciendo larguísimas filas. En Texas no niegan la vacuna a los mexicanos y tampoco averiguan el estatus migratorio. Lejos de criticar a los que se van, otros en México agradecen que cedan esas dosis para que se las apliquen a otras personas.

El 13 de marzo de 2021 el secretario de Salud de Nuevo León reportó que habían sido aplicadas 200 000 vacunas en el estado. Las primeras, en diciembre de

¹⁶ “Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños. Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de Covid-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe”, Grupo Banco Mundial, Educación, 17 de marzo de 2021 en <<https://www.bancomundial.org>>.

2020, al personal médico que atiende enfermos covid, pero la vacuna seguía sin llegar a todos ellos y aún faltaban por vacunar aproximadamente 40 000 personas del sector salud. La aplicación a los mayores de 60 años comenzó a fines de febrero en municipios rurales y, en marzo, en el área metropolitana de Monterrey.

Un año después de iniciada la pandemia de la covid-19 nos encontrábamos en la incertidumbre. Al pico de contagios y muertes de enero de 2021 siguió un descenso promisorio, pero el retraso en la aplicación de vacunas al personal sanitario, a las personas mayores de 60 años y a otros grupos prioritarios, sumado a los riesgos de las nuevas variantes del SARS-COV-2, generaron nuevas alertas, aunque no demasiada preocupación social. Las prácticas de aislamiento y prevención empezaron a relajarse y la movilidad seguía repuntando al iniciar la primavera del 2021. Mientras tanto, una nueva ola de contagios se extendió a partir de la tercera semana de febrero de este año en algunos países europeos, en Brasil, India y otras naciones, no sólo por el lento avance de la vacunación sino también por la emergencia de las nuevas variantes del virus.

Los riesgos de un nuevo repunte, de una nueva oleada de la pandemia, dejaron de ser una especulación y se volvieron llamada de atención en el segundo año de la covid-19. Ahora ya cobran firmeza las alertas tempranas que llamaron a prepararse para una coexistencia larga con la enfermedad. Pese a la fatiga social, al cansancio del personal sanitario, a los elevados costos económicos y sociales, al largo periodo sin actividad escolar, entre tantas otras secuelas, es necesario asumir que al menos durante el resto de 2021, y seguramente en 2022, será necesario mantener el esfuerzo por controlar la pandemia.

La tarea más urgente sigue siendo fortalecer el sistema de salud, extenderlo a toda la población y garantizar el acceso igualitario a todos. Más de un millón de personas en Nuevo León quedaron registradas en el censo de marzo de 2020, justo al inicio de la pandemia, sin acceso a algún servicio de salud, casi el 20% de la población. Fuera del área metropolitana las proporciones son mayores. La desigualdad en los servicios efectivos fue determinante en la mortalidad por la covid-19. Las diferencias en fallecimientos entre hospitales privados y públicos son notables, igual que entre las diferentes instituciones de salud pública. Una entidad con una mayor solvencia económica relativa, como es Nuevo León, tiene que dedicar más recursos a la salud, con un mejor esquema de coordinación con el gobierno federal y sobre todo poner en marcha nuevos mecanismos de prevención y anticipación ante nuevos episodios de esta u otras pandemias o epidemias. **Ω**

Sobre la crisis que provocó la pandemia en la península de Yucatán

Francisco J. Hernández y Puente*

Durante los años previos, las economías de Quintana Roo y Yucatán venían registrando un crecimiento superior al de la economía nacional, impulsadas por la dinámica y el peso que en ellas tienen el turismo y el sector de la construcción inmobiliaria. En 2020, sin embargo, ambas economías se derrumban —en mayor medida la de Quintana Roo—, ya que la economía yucateca ha alcanzado un grado de diversificación importante con una significativa presencia de las manufacturas.

El caso de Campeche es todavía más dramático, en razón de un modelo económico que se ha sustentado en la industria del petróleo, misma que vive una declinación constante de la producción desde hace años, asociada al agotamiento de Cantarell, en su tiempo uno de los yacimientos más grandes del mundo, y al descenso de los precios internacionales del crudo que en 2020 registró, incluso cifras negativas. La crisis pandémica se empalmó en Campeche con la debacle petrolera que esta entidad vive desde hace más de 10 años con efectos sociales devastadores.

La excesiva confianza de los gobiernos estatales y aun del gobierno federal ante el crecimiento constante del sector turístico, subvaloró las repercusiones negativas de los eventos económicos y los fenómenos naturales adversos que pueden afectar al país, o a la región, los cuales pueden significar un golpe catastrófico para el conjunto de sus habitantes como resultado de la extrema dependencia de ese sector. La lección está ahí y los primeros pasos están dados desde antes de la crisis pandémica. La península de Yucatán puede avanzar hacia su recuperación pero no con el mismo modelo.

La gráfica 1 muestra claramente la trayectoria que han seguido las economías peninsulares y la economía nacional durante los años recientes, así como la profunda caída que en todas ellas ocasionó la irrupción de la pandemia de covid-19, que obligó al confinamiento y la suspensión de actividades no esenciales en el año 2020.

Introducción

La península de Yucatán es una prioridad para el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. Así lo ha señalado reiteradamente en sus visitas a esa región del país. La construcción del Tren Maya es el proyecto articulador de una estrategia regional que, mediante un nuevo ordenamiento territorial, pretende pro-

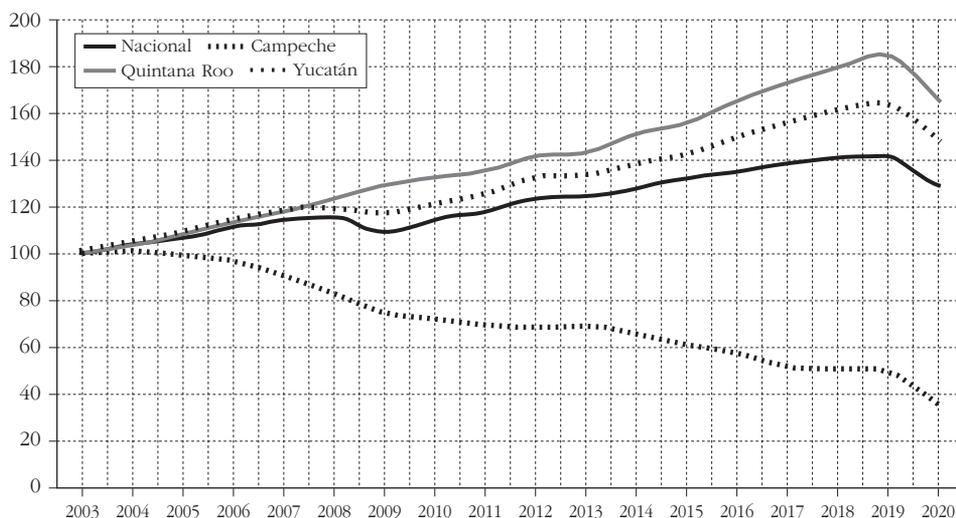
* Economista por la UNAM; consultor independiente; profesor en la Universidad de Yucatán.

mover un desarrollo más igualitario que beneficie a esa zona del sureste de México y eleve el bienestar de sus habitantes.¹

La estrategia —como muchas otras iniciativas de la administración actual— ha sido fuertemente cuestionada por distintos sectores de la sociedad por sus ambigüedades en la definición de sus contenidos técnicos y económicos, por la falta de rigor en los estudios de impacto ambiental, o de consulta a las comunidades y, sobre todo, porque *a priori* se le considera una estrategia que será mal implementada, con efectos contrarios a los que persigue. Esta última idea es sostenida en virtud de la experiencia que ha dejado en ese territorio el desarrollo de la industria turística, como ejemplo claro de que la prosperidad económica de unos cuantos puede correr al parejo de la profundización de la pobreza de la mayoría.

En medio de la polémica que tal iniciativa ha despertado, habrá que reconocer sin embargo, la relevancia que para una región como la península de Yucatán tiene el que el gobierno federal ponga en marcha un proyecto del tal envergadura, cuando lo que históricamente ha caracterizado a esa región de México es precisamente su aislamiento del centro del país, su alejamiento de los centros de decisión de la política económica nacional. Así ocurrió durante la Colonia, cuando Yucatán y sus élites económicas tenían más contacto con la Corona española que con la sede de la metrópoli virreinal en la ciudad de México. Así fue también durante la época del auge henequenero, en la que los grandes volúmenes de exportación de la fibra y los cuantiosos ingresos derivados enriquecieron a unas cuantas familias de hacendados ligadas comercialmente a las empresas norteamericanas y europeas de la

Gráfica 1. El desplome del PIB peninsular en la pandemia
(Índice 2003 = 100)



FUENTE: INEGI, PIB Estatal 2003 a 2019, y para 2020 estimaciones a partir del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal.

¹ <<https://www.trenmaya.gob.mx>>.

época. No fue sino hasta los años 1970 cuando, con la promoción del centro turístico de Cancún, se decidió desde el gobierno federal echar a andar una estrategia que diera solución al déficit crónico en la balanza de pagos de México, a la vez que se promoviera el desarrollo regional.

No es propósito de estas líneas defender la estrategia de desarrollo regional que se apuntala desde el gobierno federal con la construcción del Tren Maya, pero sí ponerla en contexto, mostrando algunos de los efectos de la crisis pandémica: en la salud, que da cuenta del nivel de contagios alcanzados y las muertes ocasionadas; en la economía, con repercusiones sin precedente en el turismo, como la actividad preponderante de la región en todas sus modalidades, y, por supuesto, en lo social, particularmente en el empleo; por último, sugerir algunos de los elementos de la perspectiva económica y social que se vislumbra para la península de Yucatán.

La economía peninsular: del palo de tinte al turismo

En una superficie que apretadamente representa el 8% del territorio nacional, con 128 municipios en las tres entidades federativas que forman la península de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, tienen en su conjunto una población de 5 107 256 habitantes,² el equivalente a los que viven en toda la Zona Metropolitana de Guadalajara o poco más de los que residen en el estado de Michoacán en su conjunto.

En un patrón de distribución poblacional de dispersión-concentración, Campeche tiene una densidad demográfica de 16.1 hab/km², Yucatán de 58.7 y Quintana Roo de 41.6 hab/km². Los centros de población más importantes corresponden a las ciudades de Cancún, Mérida, Progreso, Ciudad del Carmen, a los que se agregan otras zonas urbanas de mayor o menor tamaño, como la propia capital de Campeche, Valladolid e Izamal en Yucatán, y el municipio Solidaridad, conocido como el corredor de la Riviera Maya, que abarca desde Playa del Carmen hasta Tulum, en Quintana Roo.

La historia económica de la península de Yucatán registra desde la época colonial y hasta nuestros días el desarrollo de diversas actividades económicas en distintas regiones de su territorio. Comenzó con la explotación y exportación del palo de tinte emprendida por piratas y filibusteros entre 1555 y 1717 en la región de la Laguna, hoy municipio de El Carmen, Campeche.

Continuó con la agroindustria henequenera, probablemente las más importante que haya tenido lugar en la región por sus efectos económicos y sociales, que se desarrolló de la segunda mitad del siglo XIX a la primera mitad del XX, conocida como la época del Oro Verde. La prosperidad generada por la explotación de la fibra de las haciendas henequeneras le reportó a Yucatán el prestigio de ser en su época el estado más rico de México y, durante el Porfiriato, la fuente más importante de divisas para el país.³

² INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2020.

³ Las experiencias de inserción internacional de Yucatán que aquí refiero están ampliamente documentadas en el espléndido trabajo de Othón Baños Ramírez, *Globalización y cambio social en la Península de Yucatán. Una aproximación socio-histórica*, Mérida, Universidad Autónoma de Yucatán, 2017.

Hacia finales del siglo xx, ya en la época de los gobiernos neoliberales, y como una política deliberada para impulsar y diversificar la economía de Yucatán en particular, durante el gobierno del célebre Víctor Cervera Pacheco, la penetración del capital extranjero por medio de maquiladoras⁴ se convirtió, junto con el desarrollo de la industria turística que ya se había iniciado en la zona norte del estado de Quintana Roo, en una de las dos actividades económicas más importantes de la península.

En efecto, el turismo y previamente la explotación de maderas preciosas y el chicle serían las actividades económicas que han caracterizado el desarrollo económico del originalmente territorio de Quintana Roo, luego convertido en el estado 31 de la República mexicana.

Las economías peninsulares antes de la covid-19

Las tres economías que conforman hoy la península de Yucatán son realmente pequeñas. En su conjunto aportan el 5.8% del PIB del país: Campeche (2.7%); Yucatán (1.5%) y Quintana Roo (1.6%).⁵ Campeche se distingue con una mayor aportación por el peso que en ella tiene la industria petrolera. De hecho, en torno al petróleo se ha organizado la vida económica y social de esta entidad por lo menos desde la década de los setenta. En cambio, es el turismo la actividad preponderante que ha ordenado la economía y la sociedad del resto de la península (Yucatán y Quintana Roo).

Hasta antes de que la pandemia de la covid-19 hiciera irrupción (en marzo de 2020), entre 2015 y 2019, las economías de Yucatán y Quintana Roo venían mostrando un crecimiento ligeramente superior al mediocre comportamiento que registraba la economía nacional, impulsado básicamente por el dinamismo del sector turístico y el de la construcción inmobiliaria, mientras que Campeche no lograba recuperarse, y todavía en 2019 padecía por los efectos de la prolongada caída de la producción y de los precios internacionales del petróleo con efectos devastadores, particularmente en lo que corresponde al empleo y el bienestar de sus habitantes.

⁴ El arribo de las maquiladoras a Yucatán alcanzó su punto culminante en el año 2000, con 144 empresas y cerca de 36 000 empleos (Beatriz Castilla y Alejandra García, “La industria maquiladora de exportación de Yucatán y su especialización en la rama de confección”, *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 136, marzo-abril de 2006). Se trataba, en su gran mayoría, de empresas de la confección y del vestido, con reducido componente tecnológico y uso intensivo de fuerza de trabajo. Las empresas habían decidido venir a Yucatán precisamente por el bajo costo de la mano de obra (bajo, incluso frente a los salarios que pagaban las maquiladoras establecidas a lo largo de la frontera norte del país), además de otras ventajas que se les ofrecían, como programas de capacitación de la mano de obra, bajo costo de los terrenos e instalaciones, ausencia de sindicatos y normas ambientales y laborales más laxas (Rodolfo Canto Sáenz, “Competitividad y cohesión social. El caso de la industria del vestido en Yucatán”, *Estudios Sociales*, vol. 19, núm. 38, 2011). Otro excelente trabajo del mismo autor sobre el tema es *Del benequén a las maquiladoras. La política industrial en Yucatán, 1984-2001*, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Universidad Autónoma de Yucatán, 2001.

⁵ <<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/PIBEntFed2019.pdf>>.

Desde el punto de vista de su estructura productiva, las tres economías se han terciarizado, pues el sector servicios tiene una participación en la generación de la riqueza peninsular de 58%. Esta amplia proporción de los servicios se explica fundamentalmente por el peso que tienen el turismo, la hotelería y el comercio en Quintana Roo (87%) y en Yucatán (72%). En cambio, la participación del sector industrial en el conjunto de la región, que es de 40%, es mucho más marcada en Campeche por el peso que tiene la industria del petróleo. La importancia del sector primario en la región es francamente marginal ya que sólo aporta el 2% de la producción peninsular, destacando en todo caso la que proviene del sector agropecuario de Yucatán (4 por ciento).

Cuadro 1. Participación en el PIB por entidad peninsular (porcentaje)

<i>Actividad económica</i>	<i>Yucatán</i>	<i>Quintana Roo</i>	<i>Campeche</i>	<i>Península</i>
Agropecuario	4	1	1	2
Industrial	24	12	85	40
Servicios	72	87	14	58
	100	100	100	100

FUENTE: INEGI, 2015.

El turismo en Quintana Roo se ha consolidado como el motor del crecimiento económico de la entidad, al aportar poco más del 80% del PIB estatal, siendo en este sector donde se emplea cerca del 80% del total de la población económicamente activa (PEA). La entidad recibe poco más de la tercera parte de los turistas extranjeros que llegan a México y obtiene el 34% de las divisas que ingresan al país por concepto de turismo. Es el estado con mayor oferta de habitaciones en el país, con una participación de 13% del total, seguido de Jalisco, con 9%, y Ciudad de México, con 8% de la oferta.⁶

El sector secundario contribuye casi con 12% del producto estatal, por medio de la industria de la construcción, la manufacturera y la alimentaria, y genera el 15% de la ocupación. Los sectores inmobiliario y de la construcción han sido fuertemente impulsados por inversiones residenciales y hoteleras; la construcción de vivienda muestra un crecimiento considerable en los últimos años, lo que convirtió a la entidad en un gran polo de atracción poblacional.⁷

Por su parte, el sector primario aporta poco menos del 1% del producto estatal. Los cultivos con mayor representatividad en la producción son caña de azúcar, piña, maíz, papaya y coco, y se comercializan marginalmente en los centros urbanos de la entidad. A pesar de contar con los beneficios geográficos para desempeñar la actividad pesquera en el golfo de México y en el Caribe, el esta-

⁶ <<https://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/InventarioTuristico.aspx>>.

⁷ De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, Quintana Roo es de las entidades del país con mayor crecimiento demográfico entre 2010 y 2020.

do de Quintana Roo es el que menor aportación hace al total de peso desembarcado de la región sur-sureste, siendo la langosta, el mero y el pargo las especies más importantes.

El 88% de la población de Quintana Roo vive en localidades urbanas y el 12% en comunidades rurales dispersas con poblaciones menores a 2 500 habitantes. La escasa población de las comunidades rurales recurre a la siembra sólo para el autoconsumo. En los municipios de José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Felipe Carrillo Puerto, el sector primario constituye su principal fuente de ingresos, al no ser municipios turísticos.⁸

Los inmigrantes recibidos en los años recientes provienen, en poco más de la tercera parte, de Yucatán, Veracruz, Tabasco, Ciudad de México y Chiapas; tan sólo estas cinco entidades concentraban el 79% del total de la población migrante recibida.

El 90% del territorio del estado de Quintana Roo se conforma por selva, de la cual es posible extraer maderas preciosas como el cedro y la caoba, que tienen como principal mercado de exportación el europeo, pero también la industria turística es importante demandante de estas maderas.

Hasta el cierre de 2019 la economía yucateca también vivía una época de dinamismo económico que contrastaba con lo que le venía ocurriendo a la economía nacional, desde el final de la administración del presidente Peña Nieto. Impulsado por la actividad turística y el sector de la construcción, como las dos actividades más dinámicas, Yucatán se convirtió, junto con su ciudad capital, en el lugar de moda de turistas nacionales y extranjeros, y en opción de residencia para familias de medianos y altos ingresos de diversas entidades del país.

Promocionada intensamente por los gobiernos en turno, tanto del Partido Revolucionario Institucional como Acción Nacional, que se han alternado el poder en los años recientes, Mérida se transformaba rápidamente, se convertía en Ciudad-Marca a nivel internacional y se vendía como la ciudad con la mejor calidad de vida del país y del mundo, lugar que le daban diversos organismos nacionales e internacionales, incluido el Índice de Ciudades Prósperas de ONU Hábitat.⁹ La promoción de la ciudad se ha fincado en la seguridad como su principal capital político y propagandístico.

Al buen desempeño de la economía de Yucatán hay que reconocerle los pasos que dio hacia su diversificación, sobre todo si se le compara con lo que ocurrió en las dos economías vecinas. En Yucatán, el sector manufacturero ocupa ya un lugar significativo en la estructura productiva y su dinamismo reciente es también importante. Ese continuo crecimiento de las empresas asentadas en la entidad se refleja en muchas de las áreas estratégicas, permitiendo una mayor diversificación y un incremento de la productividad y el empleo en la parte industrial.

⁸ La información que se utiliza en este apartado proviene del Plan Estatal de Desarrollo de Quintana Roo, <<https://qroo.gob.mx/inicio/index.php/eje-1-desarrollo-y-diversificacion-economica-con-opportunidades-para-todos/>>.

⁹ <<https://www.elfinanciero.com.mx/peninsula/merida-tiene-la-mejor-calidad-de-vida-en-mexico-segun-la-onu>>.

En el sector agroindustrial y alimentario destacan compañías como Agromaiza, Kekén, La Anita, Cardín, Bachoco, Crío, Dondé, Grupo Roche y Grupo Modelo con la Cervecería Yucateca. También destaca la fabricación de equipos electrónicos o eléctricos con firmas como Air Temp o la líder mundial en arneses eléctricos, la alemana Leoni. Ambas brindan servicios a las principales cadenas automotrices del mundo. Otras compañías que despuntan son las de diversos materiales como Micsa, Metaltec, Marbol, Espejos Millet, Empaques Nova o Envases Universales. También, Proquimia, Bepensa o Eetisur, que se han fortalecido de forma importante en los últimos años. De acuerdo con reportes del gobierno del estado, la industria manufacturera de la entidad registraba tasas de crecimiento de 2% en 2019.¹⁰

Desde 2016 Yucatán se posicionó como el cuarto mayor productor a nivel nacional de carne de cerdo y se afianzó como el principal exportador de este producto. A la vez, se mantiene como el principal productor y exportador de miel en el país, y se colocó también como el cuarto mayor productor de pavo, el sexto de huevo y el décimo de pollo.

En la actividad agrícola, el estado se consolida como uno de los principales productores de cítricos en el país, siendo el quinto estado con mayor cosecha de limón, el sexto de naranja y el séptimo en toronja; está entre los 10 estados con mayor producción de calabaza, pepino y papaya. En el sector pesquero se colocó como la entidad de mayor producción y exportación de pulpo y la cuarta de langosta.

Unas cuantas ciudades (Mérida, Kanasín, Progreso, Tizimín, Izamal y Valladolid) concentran el 60% de la población estatal y el otro 40% se distribuye de manera dispersa en pequeñas comunidades de los 100 municipios restantes en los que la agricultura de autoconsumo y el traspatio constituyen el principal sostén familiar. Un buen número de residentes del medio rural se traslada a los centros urbanos más cercanos para emplearse en la construcción, el turismo, la industria restaurantera y el comercio por su cuenta, constituyendo un gran mercado de trabajo informal con altos grados de precariedad.

En Campeche, las actividades no petroleras escasamente están representadas por los servicios inmobiliarios y de alquiler, el comercio al menudeo, la agricultura, la cría de animales, el aprovechamiento forestal y pesquero, servicios de alojamiento y de preparación de alimentos, construcción y algunas manufacturas que apenas se aproximan al 10% de la producción estatal. A pesar del reducido tamaño de su economía —ensanchada por amplia presencia de la actividad petrolera—, Campeche es una entidad con un importante potencial en el sector agropecuario que se deriva de la vocación de su territorio. En el sector agrícola destaca la cosecha de chicozapote, semilla de calabaza y arroz palay, siendo el principal productor de estos cultivos en el país. También se siembran frutales tropicales como naranja, limón, papaya, mango manila, caña de azúcar, sandía, guanábana y almendra.

La actividad pesquera sigue teniendo importancia en la entidad, después de sus épocas de bonanza, ya que muchas personas en la región dependen de los

¹⁰ <https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/finanzas_publicas/2018_2024/2020/1er_Trim/1_ISSE_IT2020.pdf>.

recursos acuáticos para subsistir. Sigue siendo el estado con mayor captura de róbalo y jurel.

El reducido sector industrial no petrolero se compone de pequeñas empresas de empaque y conservación de especies marinas, elaboración de bebidas, galletas, harinas, azúcar, filtrado y envasado de miel, aserraderos, carpinterías, colorantes vegetales, trituradoras, fábrica de block y cal, entre otras, en las que la informalidad laboral también aparece como un signo distintivo.

El sector comercial está integrado principalmente por pequeños establecimientos, de empresas familiares, aunque en la última década se ha ido modernizando con la introducción de centros comerciales y plazas.

Siguiendo la ruta de lo que ha pasado a sus dos economías vecinas y atendiendo a su vocación productiva en los servicios, la actividad más representativa también es el turismo, que cuenta con diversos atractivos naturales e históricos.

A diferencia de lo que ocurría en Yucatán y Quintana Roo, la crisis económica llegó mucho antes a Campeche, no sólo por la declinación de los precios del petróleo, sino por la caída de la producción de crudo proveniente de uno de los yacimientos más grandes del mundo, Cantarell, localizado a escasos 85 km de la costa de esa entidad —caída que se inicia en 2004— y en torno del cual se había organizado la economía de la entidad. Entre 2004 y 2014 ese yacimiento dejó de producir más de un millón de barriles diarios, cuando su pico de producción había llegado a los 2.3 millones de barriles por día.

El desempleo masivo, la migración de las principales ciudades de la entidad, los hoteles vacíos y la pérdida de ingresos se adelantó como expresión de una economía organizada en torno a un solo producto y escasamente diversificada. “La ausencia de cambios estructurales, el declive del principal motor de la economía de la entidad y nuestra nula sofisticación productiva, resultaron ser la fórmula perfecta para colocar al estado en la posición más desfavorable de su historia”.¹¹

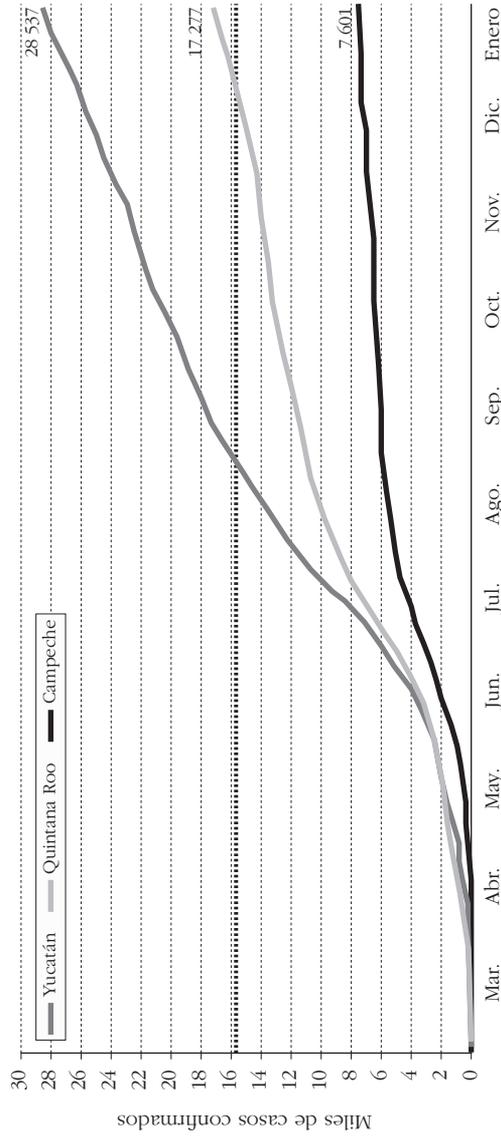
La irrupción de la pandemia en la península de Yucatán

En el caso de la península de Yucatán —considerando las tres entidades federativas al corte del 31 de enero de 2021— se registraron 56 705 casos confirmados de coronavirus, y se habían recuperado 39 300 personas, es decir 75% de los contagiados, porcentaje prácticamente igual a la de recuperados en el país, y habían fallecido 5 665 personas. De estas muertes, el 58.4% estuvo asociada a alguna de las cuatro comorbilidades mencionadas en el cuadro 2, cifra 5 puntos arriba del porcentaje nacional. Considerando la definición de la Organización Mundial de la Salud, la estimación de mortalidad para la península en su conjunto sería de 9.9%, cifra superior a la mortalidad nacional, de 8.5 por ciento.

El mayor número de contagios se registraba en Yucatán con 30 185, de los cuales 47% eran mujeres y 53% hombres; 17.8% se había hospitalizado y 78% del

¹¹ Programa Marco para el Desarrollo Económico de Campeche, 2015-2021, Gobierno del Estado de Campeche. Para mayor detalle sobre los efectos de la caída de la producción de Cantarell se recomienda revisar este documento.

Gráfica 2. Casos confirmados, Yucatán, Quintana Roo y Campeche



FUENTE: Gobierno de México, 2021, <<https://datos.covid-19.conacyt.mx/#DOView coronavirus.gob.mx>>.

Cuadro 2. Las cifras de la covid-19

Entidad	Contagiados confirmados	Hospitalizados (porcentajes)	Recuperados	Fallecimientos	Hipertensión (porcentajes)	Obesidad (porcentajes)	Diabetes (porcentajes)	Tabaquismo (porcentajes)
Nacional	1 864 260	19.6	1 412 393	158 536	17.5	15.0	13.5	7.4
Yucatán	30 185	17.8	23 578	2 707	17.6	15.4	12.0	4.0
Quintana Roo	18 828	24.6	13 236	2 236	19.7	19.5	15.6	6.0
Campeche	7 692	27.0	5 633	1 008	20.7	20.1	16.7	5.0
Península	56 705	24.0	39 300	5 665	19.6	18.7	15.0	4.9

FUENTE: Gobierno de México, 2021, <<https://datos.covid-19.conacyt.mx/#DOView coronavirus.gob.mx>>.

total de contagiados se había recuperado. En esa misma fecha habían fallecido 2 707 personas. En Yucatán el 17.6% de los fallecimientos fue de personas con hipertensión; 15.4% de personas con obesidad; 12% con diabetes y 4% padecía tabaquismo, para una comorbilidad asociada a estas afecciones de 49 por ciento.

En Quintana Roo, el nivel de contagios registrados en la misma fecha acumuló 18 828, de los cuales 25% tuvieron que ser hospitalizados y 75% se recuperaron. De las 2 236 personas fallecidas, 61% padecía de alguna de las comorbilidades señaladas (hipertensión 19.7%; obesidad 19.5, diabetes 15.6 y tabaquismo 6 por ciento).

En Campeche se registraron 7 692 casos confirmados, una recuperación de 70%, y 1 008 fallecimientos. De todos los contagiados, 27.7% fueron hospitalizados y de los fallecidos 62.5% tenían alguna comorbilidad.

En contagios y fallecimientos, enero de 2021 se confirma como el peor momento pandémico.

El reporte de ocupación hospitalaria de la Red IRAG¹² también señala que hasta el 31 de enero, 152 de los 980 nosocomios destinados en todo el país a la atención de pacientes covid reportaban una saturación muy cercana al 100% en sus camas generales. Esa saturación se daba principalmente en ocho entidades: Ciudad de México, Estado de México, Puebla, Guanajuato, Morelos, Hidalgo, Nuevo León y Guerrero. El resto permanecía hasta entonces con niveles de ocupación por debajo de 70% y los de Yucatán (13.4%), Quintana Roo (28.7%) y Campeche (4.4%). Hacia mediados de enero, Campeche, que ya había avanzado al semáforo verde, regresó al amarillo, Yucatán permanecía en naranja, lo mismo que Quintana Roo.

El prolongado confinamiento y la caída en la movilidad social que se ha vivido a lo largo de estos meses de pandemia, afectaron severamente a la economía y a la sociedad peninsulares. El desastre económico y sanitario del país alcanzó sin remedio a la península de Yucatán, precisamente por el tipo de actividades que caracterizan a sus economías en las que —como hemos mencionado— destaca de forma preponderante la actividad turística.

La reacción de los gobiernos

Los gobiernos nacional y subnacionales reaccionaron de inmediato, cada uno de acuerdo con su situación y circunstancia. No cabe escatimar los esfuerzos realizados frente a una pandemia desconocida en sus orígenes y en sus efectos mortales. Cada gobierno implementó su estrategia anticovid-19, en el escenario de un sector salud abandonado por décadas, dadas las insuficiencias de un Estado mexicano técnicamente quebrado por los afanes privatizadores, la corrupción y la renuencia a fortalecerlo con reformas de tipo estructural.

Así, conforme ha ido pasando el tiempo se pusieron en marcha medidas reactivas de carácter emergente y otras se formalizaron en planes y programas con algún grado de institucionalidad, pero esencialmente como respuesta a la evolución

¹² <<https://www.gits.igg.unam.mx/red-irag-dashboard/reviewHome>>.

de la curva epidemiológica que la Secretaría de Salud ha dado a conocer como resultado, a su vez, de la información de las autoridades del sector de cada una de las entidades federativas.

Sin duda, la estrategia ha tenido como eje fundamental la reconversión hospitalaria, que no es otra cosa que la ampliación de la capacidad de atención de enfermos de covid en todas y cada una de las entidades federativas, situación que al momento de irrupción de la pandemia en México era imposible, dadas las características en que se encontraba un amplio número de hospitales: inconclusos, abandonados, sin equipamiento, a lo que se agregaba un déficit de alrededor de 200 000 profesionales de la salud. Casi 1 000 hospitales se habilitaron en todo el país para ello, con camas, equipo y personal capacitado; mientras tanto, vino la Jornada Nacional de Sana Distancia y el confinamiento con el “¡Quédate en casa!”.

En las tres entidades de la península, las acciones y los planes implementados pueden caracterizarse en tres tipos: de apoyo fiscal, de estímulo económico y de asistencia social.¹³

Campeche

Programas de asistencia social

- Programa de Seguridad Alimentaria, con prioridad a la atención de las comunidades indígenas de la entidad.
- Subsidio a las familias de menores recursos para el pago de energía eléctrica en sus viviendas.
- La estrategia Hazlo por Campeche, a cargo de la Secretaría de Salud del estado, para proveer equipos de protección a los empleados del sector ante la pandemia, al tiempo que se reactivan establecimientos textiles, de corte y de impresión.
- Canastas alimentarias a cargo del Sistema DIF estatal para solventar necesidades elementales.
- Entrega gratuita de 15 000 apoyos alimentarios a población en emergencias o desastres.

Programas de estímulo económico

- Inversión de 2 400 millones de pesos para obra pública, mediante la contratación de empresas campechanas.
- Entrega de microcréditos a pequeñas y medianas empresas a través de Ban-Campeche.
- Apoyos a pescadores ribereños.
- Pago oportuno a proveedores del gobierno.
- Programa de Financiamiento Emergente a empresas.
- Diferimiento de pagos a empresas y personas que tengan créditos con instituciones públicas.

¹³ La lista de programas que se incluye a continuación proviene de las páginas web de los gobiernos estatales y del trabajo de investigación aplicada que se realiza en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, <<https://lnppmicrositio.shinyapps.io/PoliticaseconomicasCovid19/>>).

- Programa de Empleo Temporal para 9 000 personas.
- Rescate y remodelación de espacios públicos en 11 municipios para crear empleo y promover la reactivación económica.
- Programa de créditos para empresas culturales y creativas.
- Nacional Financiera y el gobierno de Campeche otorgan financiamiento a las actividades del comercio, servicios y turísticas durante la duración de la pandemia para contribuir a la protección del empleo.
- Programa Produce: entrega de créditos a agricultores de diversos municipios de la entidad productores de maíz.
- Programa Mercadito Itinerante del Campo: Del Huerto a tu Mesa para fortalecer canales de distribución de productos agrícolas.
- Entrega de fertilizantes para productores de maíz de nueve municipios de la entidad.

Programa de digitalización

- Impulso al comercio electrónico y a la fluidez de la cadena de suministro mediante herramientas digitales para persuadir, incentivar y motivar la compra local.

Yucatán

Programas de apoyo fiscal

- Durante los dos primeros meses de la pandemia se concedieron estímulos fiscales y prórrogas en la presentación de declaraciones de impuestos estatales a los contribuyentes obligados.
- Se otorgaron estímulos fiscales del 100% sobre lo causado durante los meses de marzo a junio por el Impuesto de Hospedaje de la entidad, y de marzo a abril por el impuesto causado por actividades empresariales, sobre el ejercicio profesional y el impuesto adicional para la ejecución de obras materiales y asistencia social.
- Se aplicó descuento del 50% al Impuesto sobre Erogaciones al Trabajo Personal en los meses de marzo y abril.
- Se entregaron recursos económicos extraordinarios a los municipios para la atención de la covid.
- Se otorgaron créditos de apoyo al empleo para hoteles, restaurantes, servicios turísticos y culturales.

Programas de estímulo económico

- La Junta de Agua Potable de Yucatán exentó del pago del servicio a hogares, hoteles y comercios de la zona metropolitana de Mérida donde brinda ese servicio.
- Entrega de créditos para la producción, transportación y comercialización de productos de origen agropecuario, forestal y pesquero a persona físicas o morales.
- Entrega de apoyos económicos e insumos a fin de fortalecer el desarrollo de apicultores, agricultores, ganaderos, porcicultores y a cualquier persona dedicada a actividades del campo.

- Créditos a personas que trabajan por su cuenta para adquirir materiales, maquinaria y equipo de trabajo.
- Mycroyuc Mujeres, con créditos para organizaciones de mujeres constituidas o no bajo cualquier figura jurídica.
- Créditos para pequeñas y medianas empresas, emprendedores y emprendedoras mayores de 18 años que radiquen en Yucatán.
- Apoyo en efectivo a pescadores.
- Apoyo económico para completar la compra de vivienda social a mayores de 18 años que radiquen en Yucatán y sean derechohabientes del Infonavit.
- Créditos a Pymes Impulsa Yucatán, de 500 000 pesos a 5 millones, a empresas estratégicas del estado.
- Programa Mycroyuc Social y Mycroyuc Productivo, con créditos a tasas de interés muy atractivas para la compra de insumos, materiales, maquinaria para la realización de negocios o la consolidación de alguna actividad productiva.

Programas de asistencia social

- El gobierno del estado pagó a los 106 ayuntamientos los servicios de suministro de agua y recolección de basura durante los meses de abril y mayo, en apoyo a la economía de las familias de la entidad.
- Programa de Seguro al Desempleo, se paga durante dos meses la cantidad de 2 500 pesos a las personas de 18 a 63 años que hayan perdido su empleo o aquellas que trabajen por su cuenta.
- Programa de Asistencia a la Vulnerabilidad o Discapacidad: entrega paquetes alimentarios a 450 000 familias cada 15 días durante dos meses.
- Se subsidia el consumo de 50% del costo de energía eléctrica durante un bimestre, siempre y cuando no se rebasen los 400 kW/h de consumo.
- Se condona durante cuatro meses el pago de regularización social del predio a 160 familias.
- Apoyos a más de 7 000 yucatecos en 42 municipios afectados por las tormentas de la temporada.

Quintana Roo

En Quintana Roo, con la Estrategia Reactivemos Quintana Roo, se puso en marcha el Plan Juntos Saldremos Adelante.

Programas de asistencia social

- Apoyo a 250 000 familias con el pago del agua.
- El gobierno paga el suministro de luz de 500 000 familias durante el mes de abril.
- Se apoya con 4 kg de gas a 400 000 familias.
- Entrega de apoyos alimentarios a 525 familias de la entidad.
- Firma del Pacto de Unidad entre el sector empresarial y los trabajadores para proteger a las empresas y el empleo.

- Apoyos a micro y pequeñas empresas que mantengan el empleo y otorguen licencia con goce de sueldo de un mes a trabajadores mayores de 60 años y mujeres embarazadas.

Programas fiscales

- Para aquellas empresas solidarias con sus trabajadores se les ofrece ampliaciones de plazos de subsidios, diferimiento de pagos de impuestos estatales, reducciones de montos a pagar, entre otros.

- Condonación de 20% en el pago del Impuesto de Libre Ejercicio de Profesiones, del Impuesto sobre Nóminas y de Extracción de Materiales.

- Se conceden facilidades para la regularización de adeudos de agua y alcantarillado vencidos durante marzo abril y mayo.

- Se aplican descuentos de 40 y 50% en el pago del Impuesto sobre Tenencia y Uso Vehicular de julio a diciembre para quienes no estén al corriente y 100% para los que sí lo estén.

- Diferimiento en la presentación de la declaración del Impuesto sobre Hospedaje de marzo, abril y mayo a octubre, noviembre y diciembre.

Programas de digitalización

- Creación de la plataforma Conecta Quintana Roo para apoyar a los comercios locales.

Aunque la anterior no es una lista exhaustiva de todas las medidas y acciones puestas en práctica para enfrentar la pandemia, sí dan una idea clara de la limitada capacidad de respuesta de cada uno de los gobiernos debido a su restringida capacidad financiera. Algunos programas ya existían, particularmente los de asistencia social, y otros se instrumentaron en función de la disponibilidad de recursos en sus arcas públicas. No hay que perder de vista que los gobiernos estatales del país, en su mayoría, dependen de los recursos federales hasta en un 85% en promedio. Así que aquellos con alguna capacidad mínima de recaudación de ingresos propios, como Quintana Roo o Yucatán, han tenido cierto margen de maniobra para condonar o posponer algunos rubros recaudatorios, subsidiar actividades esenciales o poner en práctica estímulos directos a sectores específicos.

Como sea, todos estos apoyos se instrumentaron en el contexto de un año de insuficiencia presupuestal, ya sea por la negativa del gobierno federal a echar mano de un rescate fiscal de gran escala recurriendo a la deuda, o por la austeridad impuesta desde el propio gobierno federal.

A todas luces se probó que los recursos aplicados sirvieron, en buena medida, para la reconversión hospitalaria y la habilitación en general del sector salud, pero muy poco efecto tuvieron en la mitigación de la caída económica así como en una reactivación de la economía más intensa y sólida. En pocas palabras, los efectos sobre las tres economías peninsulares fueron desastrosos y ya iniciado 2021 no hay certidumbre respecto de una reactivación económica más fuerte que la ocurrida hacia finales de 2020.

Algunas cifras del desastre

En 2019 Quintana Roo había roto todos los récords de visitantes desde la edificación de Cancún como ciudad turística de clase mundial, con poco más de 22 millones de viajeros, entre nacionales y extranjeros. En 2020 registros preliminares estiman que esa cifra se derrumbó a sólo 9 millones, con lo que se puso en duda el modelo económico adoptado que, de algún modo, aunque en menor medida, se había extendido hacia el resto de la península.

Hacia fines de marzo de 2020 el país entero entró en confinamiento y la movilidad se paralizó. Vino entonces el golpe más duro que empezó en la Semana Santa y luego se extendió al verano. La cancelación de vuelos detuvo las operaciones de los tres aeropuertos más importantes de la península: Cancún, Cozumel y Mérida. Los casi 600 vuelos diarios que normalmente llegan al aeropuerto de Cancún, según reportes periodísticos, se redujeron a 200. El promedio de pasajeros en la terminal de Mérida que era de 8 000 por día, en el mes de abril de 2020 no rebasaba los 900.

En esta ciudad en particular, el modelo del turismo médico y de convenciones se desplomó, junto con el convencional Tianguis Turístico, que se suspendió al igual que la Feria Internacional del Libro de Yucatán, entre otras actividades ya programadas. El efecto dominó del confinamiento y la caída de la movilidad inter e intraestatal alcanzó a toda la cadena productiva asociada al sector: hoteles, restaurantes, zonas arqueológicas, museos, parques de diversiones, plazas comerciales, playas, transporte interurbano, agencias de viajes, proveedores de distintos insumos, materias primas y alimentos, entre muchas más.

La Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados (Canirac) en Yucatán reportó el cierre de 4 000 comercios y la pérdida de 20 000 empleos, a mediados del mes de junio.

Con pérdidas cercanas a los 1 000 millones de pesos, el 25%, 625 negocios de las 2 500 unidades registradas en la Cámara Nacional de Comercio (Canaco-Servytur) Chetumal-Tulum cerraron definitivamente como resultado de la pandemia en la zona sur del estado de Quintana Roo. Al 6 de abril de 2020 se habían perdido 346 878 puestos de empleo formal en todo el país; de ellos, Quintana Roo perdió 63 847 empleos, es decir, fue uno de los estados más afectados.

En Cancún, la misma Canirac informó que para esas fechas, de los 1 400 establecimientos afiliados, 300 cerraron definitivamente.

Se estima que entre 200 000 y 250 000 personas abandonaron Quintana Roo para regresar a sus lugares de origen (Yucatán, Campeche, Chiapas, Tabasco, Oaxaca, entre otros) a pasar los meses de confinamiento con sus familias. Cientos de casas-habitación quedaron abandonadas.

Las escuelas se cerraron, y niños, jóvenes y maestros se confinaron durante meses. Empleados públicos y de empresas privadas hicieron lo propio ante el riesgo de contagios al alza. Pequeños, medianos y grandes establecimientos no soportaron mantener gastos mientras no hubiera ventas e ingresos. Poco a poco empezaron a ajustar personal y el desempleo se volvió masivo. Los que corrieron con suerte aceptaban sueldos a la mitad o incluso menores. Las principales ciudades

de la península, siempre llenas de turistas y bullicio, empezaron a vaciarse. Las quiebras de distintos giros de negocios proliferaron. El trabajo en casa, para algunos, se volvió actividad cotidiana. Las clases empezaron a darse en línea y por televisión para quienes contaban con los medios para ello. Muchos padres de familia no quisieron o no pudieron mantener la nueva “normalidad”. La deserción escolar se volvió cotidiana y las escuelas privadas también ajustaron personal, otras cerraron y las menos se mantuvieron trabajando con la mayor imaginación y con menores recursos materiales y humanos. El cuidado de la salud entró en conflicto con la necesidad de mantener la economía en marcha.

La paralización económica y los intentos parciales de reactivación que se han producido a lo largo de la pandemia han cobrado su mayor cuota en el desempleo masivo, como consecuencia de la fragmentación del mercado laboral que es característica de México y de la península de Yucatán, y que tiene su expresión más significativa en la existencia de un amplísimo sector de trabajadores informales: choferes, taxistas, jardineros, plomeros, ebanistas, maleteros, agentes de viaje, meseros, cocineros, vendedores ambulantes y fijos, músicos, artistas, y un largo listado de mujeres y hombres que viven del trabajo informal y que laboran en condiciones de absoluta precariedad, inestabilidad e incertidumbre.

Las cifras que reporta la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI son más que elocuentes al respecto: Campeche y Yucatán son las dos entidades con el mayor porcentaje de trabajadores informales, con el 62.3 y el 63% de la PEA del estado, respectivamente, y en Quintana Roo es del 48.6%. Las dos primeras entidades superan el promedio nacional.

La gran mayoría de estos trabajadores se ocupan en los hoteles, los restaurantes, agencias de viajes, paseos en embarcaciones, parques de entretenimiento y demás actividades propias del turismo o ligadas a él en sus diferentes facetas. Viven en las colonias populares de las ciudades donde se asientan las principales cadenas hoteleras, los restaurantes y las zonas comerciales. Los de más alto rango y salario, pueden vivir incluso en colonias o fraccionamientos de nivel medio (Cancún, Playa del Carmen, Tulum, Mérida, Valladolid) y otros más, la mayoría, en zonas alejadas de los principales centros turísticos.

Campeche, en cambio, es distinto: hablar de lo que ocurre en esa entidad necesariamente obliga a referirse a Ciudad del Carmen, que ha vivido medio siglo bajo la sombra de la maldición de las materias primas —el riesgo de que la abundancia de recursos naturales acabe derivando en una crisis económica por concentrar el grueso de su actividad en un único sector—. Primero fue el camarón: en pocos años, pasó de ser un pequeño pueblo costero del golfo de México a convertirse en una de las capitales latinoamericanas de este crustáceo.

Ese capítulo de su historia llegó drásticamente a su fin en 1971 con el descubrimiento de Cantarell —a la postre, gallina de los huevos de oro para la economía mexicana— que cambió por completo la fisonomía regional. Los pescadores abandonaron sus barcas inducidos por las autoridades, y miles de trabajadores de otros estados fueron reclutados para trabajar en la incipiente industria petrolera. Carmen, y en alguna medida Campeche, se llenaron de trabajadores de todas par-

tes del país. La ciudad floreció, con restaurantes, bares, hoteles, negocios de todo tipo, y se saturó de trabajadores de la industria petrolera.

Hoy queda poco de esa próspera ciudad tras la crisis de los precios del crudo que, en 2020, junto a la caída en la demanda resultante de la crisis global y la pérdida del dinamismo económico mundial: además de los desempleados, sumaba los muertos de toda la entidad, como consecuencia de la pandemia. La covid-19 también brotó en las plataformas de Pemex.

El modelo económico adoptado que apostó al turismo y al comercio como su actividad preponderante reveló con la pandemia su vulnerabilidad, como de algún modo ya lo habían demostrado, en menor medida, los fenómenos hidrometeorológicos de años atrás, que en 2020 también estuvieron presentes, y cuya temporada del año pandémico fue calificada como la más activa de la historia, que causó severos daños a la agricultura y la apicultura de la región en más de 300 comunidades de 81 municipios de la península, además de comunidades inundadas, daños en carreteras, edificios, casas, infraestructura eléctrica, así como miles de personas que tuvieron que ser acogidas en refugios temporales.

El futuro está en la diversificación

El futuro inmediato de la península de Yucatán corre al parejo de la incertidumbre económica global y de la forma como se resuelva la disputa por las vacunas. Las medidas que hoy se toman en esta región del sureste mexicano no son muy distintas de las que se adoptan en el Altiplano y el resto del país. Se trata de controlar la curva de contagios de covid-19, y al mismo tiempo avanzar con orden, de forma gradual, hacia la recuperación de la economía. El único ingrediente que ha abierto un espacio de optimismo es que las vacunas están llegando rápidamente y que en la disputa por ellas México vaya logrando disponer de las que se requieren para alcanzar en el menor plazo posible un nivel de vacunación que nos lleve a la brevedad a un grado de inmunidad razonable.

Por lo pronto, el INEGI nos hizo saber que la caída del PIB nacional fue de 8.5% y que en aquellos estados en los que la actividad depende principalmente del turismo, las caídas del PIB fueron superiores a 20%. La península de Yucatán tuvo pérdidas de casi 30% en Quintana Roo, de 10.3 en Campeche y de 9.2% en el caso de Yucatán. Por lo demás, una vez iniciado el año, no hay señales de que la actividad turística pueda recuperarse con fuerza en los próximos meses.

Al contrario, entre los factores que influyen negativamente en la recuperación del sector turístico en los primeros meses de 2021 están todas las medidas restrictivas que han aplicado países como Canadá y Francia para hacer viajes internacionales. La restricción de vuelos desde estas dos naciones ya tiene un impacto negativo en el sector que se propagará a toda la cadena productiva relacionada. En el mejor de los casos se ha estimado una recuperación del turismo de apenas 1.5% más que los que llegaron en 2020. La reactivación no vendrá por ahí, una actividad que genera 10 millones de empleos y el 9% del PIB nacional.

Tampoco se espera una gran derrama de recursos públicos, pues el presupuesto aprobado para 2020 es casi igual al del año previo, y los gobiernos estata-

les verán muy castigadas sus finanzas. En el mejor de los casos se puede esperar una recuperación más intensa para el segundo semestre de 2020 y, para ello, será fundamental una mayor presencia de las inversiones del sector privado.

La excesiva confianza de anteriores gobiernos estatales y aun del gobierno federal ante el crecimiento constante del sector turístico, subvaloró las repercusiones negativas de los eventos económicos y los fenómenos naturales adversos que pueden afectar al país o a la región, según sea el caso, los cuales pueden significar un golpe devastador para el conjunto de sus habitantes como resultado de la extrema dependencia de ese sector. Ése fue el caso de Campeche con el petróleo —como lo fue para el país en 1982— y es ahora el caso del turismo para Yucatán y Quintana Roo con la pandemia de la covid-19. Como lo consignan las cifras del INEGI de 2020, la economía mejor librada —por decirlo de algún modo— es la de Yucatán, que ha logrado cierto grado de diversificación que la sitúa en un mejor lugar en la búsqueda de la recuperación, aunque tarde cinco años, como ya lo ha adelantado su secretario de Fomento Económico y Trabajo, Ernesto Herrera.

La lección está ahí y los primeros pasos están dados desde antes de la crisis pandémica. La península de Yucatán puede avanzar hacia su recuperación pero no con el mismo modelo. No es únicamente la llegada de un astillero, como ya lo anunció el gobernador de Yucatán, Mauricio Vila. Lo que debiera ocurrir es una gran apuesta por convertir la península yucateca, en el mediano plazo, en un gran conglomerado económico de trascendencia regional y ampliamente diversificado.

El proyecto de Fincantieri, la empresa italiana constructora de barcos de Giampero Massolo, que se planea establecer en el puerto de Progreso, con la instalación del taller más grande de construcción y mantenimiento de embarcaciones en América, debiera ser un paso más hacia esa conglomeración regional, a la que sin falta, tendrían que sumarse Quintana Roo y Campeche. Condicionado al desarrollo previo de cierta infraestructura, solamente ese complejo ocupará 40 hectáreas. Pero el proyecto del gobierno del estado empujado por la Presidencia de la República, contempla un área total de 120 hectáreas, que se aproxima al tamaño del Centro Histórico de Ciudad de México. Otras 80 hectáreas incluyen proyectos para la instalación de tanques de almacenamiento de combustibles, granos, material de construcción, logística automotriz, contenedores y almacenamiento de gas natural.

Además, la creciente producción petrolera de Estados Unidos aceleró un explosivo negocio internacional de barcos transportadores de gas natural licuado, mismo que es requerido en regiones del mundo como la península de Yucatán para generar electricidad, y la Comisión Federal de Electricidad iniciará este año la construcción de dos plantas de ciclo combinado justamente en la entidad, tal como lo anunció el presidente en una de sus giras por la península.

Lo más interesante del caso es que ese combustible puede ser transportado por barcos que requieren ser construidos y mantenidos, y ese mercado global todavía no es atendido en México. Hoy navegan frente a la península alrededor de 7 000 embarcaciones, varias veces al año, en dirección al canal de Panamá, Sudamérica y África. Así que la disponibilidad de un puerto, electricidad y gas crea condiciones óptimas para el crecimiento de la industria manufacturera.

AB Inbev, la mayor fabricante de cerveza en el mundo envía desde ahí cerveza Corona a Europa, África, Asia y toda América; Envases Universales surte las latas que ésta necesita y con su producción de 85 millones de latas anuales requiere capacidad para más de 5 000 contenedores. La empresa alemana Leoni produce y envía autopartes y, en el mismo sector, pronto arrancará Uchiyama Manufacturing. La productora china de cocinas Woodgenix abre espacio para sus 3 000 contenedores, y también empresas locales como el vidriero Grupo Millet que exporta a todos los mercados inmobiliarios del Caribe y de Florida.

Hace poco se anunció el establecimiento de un centro de distribución regional de Walmart y otro de Amazon, a una distancia de 10 kilómetros uno del otro, dentro de la zona metropolitana de Mérida. Todo lo anterior vaticina un crecimiento en la demanda de servicios portuarios en la entidad.

A lo anterior, y en una perspectiva que necesariamente tiene que ser regional, agreguemos la construcción del Tren Maya y el Corredor Transístmico que además de conectar las principales ciudades de la península, dotándola de movilidad laboral y para fines turísticos, tendrá la opción de desplazar toneladas de carga de insumos y materias primas de distinto tipo. El futuro económico de la península de Yucatán está en su diversificación productiva, está en un gran Plan de Desarrollo Peninsular. **Ω**

Febrero de 2021

Jalisco: la gestión política de la crisis

Adrián Acosta Silva*

La experiencia jalisciense de gestión de la crisis pandémica se ha caracterizado por tres factores clave: a) el contexto de relaciones de tensión y conflicto con el gobierno federal; b) el tipo de arreglos políticos locales construidos para absorber los costos de las políticas anticrisis, y c) la heterogeneidad de los instrumentos utilizados para enfrentar los efectos sanitarios y económicos derivados de la propagación del virus. Con una población superior a los 8 millones de habitantes —de los cuales 5.3 se concentran en la zona metropolitana de Guadalajara— el gobierno encabezado por Enrique Alfaro Ramírez concentró su atención en la articulación de una respuesta institucional coherente y eficaz en medio de una situación de ansiedad y confusión respecto de los alcances, dimensiones e implicaciones sociales y económicas de la epidemia en el territorio jalisciense.

Se ha afirmado, con razón y evidencia, que la gestión de crisis puede ser definida como “gobernanza bajo condiciones extremas” (Boin, *et al.*, 2005). Como suele ocurrir en episodios catastróficos espontáneos, los gobiernos actúan con recursos escasos, información limitada, altas dosis de incertidumbre y mucha presión política y social. Aunque hay elementos diseñados para la gestión de riesgos específicos (fondos, consejos, normas, protocolos), las situaciones de urgencia global reclaman acuerdos políticos de corto plazo, que implican agendas, actores, capacidad de improvisación, flexibilidad y reorganización y redistribución de recursos públicos y privados. La gestión política de las crisis es una dimensión relevante para la comprensión de las respuestas institucionales frente a sucesos inesperados que rebasan las escalas locales. Explorar esta perspectiva es la que anima la redacción de estas notas sobre la experiencia de Jalisco en la gestión de la crisis pandémica de 2020-2021.

La reconstrucción de la experiencia puede hacerse considerando cuatro puntos principales: el contexto político estatal, los actores de la gestión, las políticas instrumentadas y los efectos observados. El primero significa identificar las complejas relaciones de poder construidas entre el alfarismo y sus oposiciones locales, configuraciones que son el resultado de las elecciones de junio de 2018. El segundo se orienta a analizar los principales actores que han participado en la gestión política y técnica de la crisis. El tercero se concentra en la descripción de las prin-

* Sociólogo. Profesor-investigador titular C en el Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara. Coordinador académico del proyecto *Jalisco a futuro 2030*, en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la U. de G.

cipales acciones de políticas que se instrumentaron entre marzo de 2020 y febrero de 2021. Finalmente, se registran algunos de los resultados observados a lo largo de este periodo.

El contexto político

En las elecciones estatales de 2018, el partido Movimiento Ciudadano (MC) obtuvo el 39% de la votación total, con lo que logró obtener la gubernatura estatal, la mayor parte de los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga), así como la mayoría de los puestos del Congreso del Estado (14 de un total de 39, contra 8 de Morena, 8 del PAN, y 4 del PRI). La irrupción de una nueva fuerza política local (Morena) fue beneficiada por el efecto de arrastre del candidato a la Presidencia de la República (Andrés Manuel López Obrador), y alcanzó un 24.7% de lo votación, muy por encima de partidos tradicionales como el PAN y el PRI.

El predominio del alfarismo —más que del emecismo— significó la consolidación de una ruta de ascenso electoral que había empezado en 2009 con Alfaro como presidente municipal de Tlajomulco, que luego continuaría con la derrota de su candidatura al gobierno de Jalisco en 2012 frente al candidato del PRI (Aristóteles Sandoval), pero que continuaría con su triunfo a la presidencia municipal de Guadalajara en 2015, y le permitiría obtener el triunfo como candidato a gobernador en 2018. Como suele ocurrir en la vida política contemporánea en México, la personalización de las relaciones de poder en Jalisco tiene en el alfarismo una muestra representativa de que las personas, en ocasiones, suelen ser más relevantes que los partidos que representan.

El estilo de gestión política del alfarismo es una mixtura de ideologías difusas, activismo feroz y pragmatismo puro. Durante el primer año de su gobierno (2019) el gobierno de Jalisco se conformó en los hechos como el gobierno protagonizado por un solo hombre. Un gabinete que incluye funcionarios de altos perfiles profesionales y políticos fue opacado día a día por la voz, la presencia y el activismo del gobernador. Luego de tres sexenios consecutivos de predominio del PAN al frente del Ejecutivo estatal (1995-2012) y de la alternancia representada por el retorno del PRI al Palacio de Gobierno (2012-2018), el alfarismo se constituyó como la representación de un proyecto que, en sus propias palabras, significaría la “Refundación de Jalisco”.¹ El Congreso estatal, con la mayoría relativa de los diputados de MC, construyó alianzas con el PAN y el PRI para sacar adelante iniciativas y propuestas formuladas desde el Ejecutivo estatal, mientras que la oposición

¹ En su discurso de toma de posesión como gobernador, el 6 de diciembre del 2018, Alfaro declaraba en sesión solemne del Congreso del Estado: “Refundar Jalisco es hacer que la vida presente y sus tendencias de futuro se asienten firmemente en los pilares del Estado Social de Derecho, del régimen democrático representativo y participativo, de una economía innovadora y socialmente responsable, y de una sociedad solidaria e igualitaria. No es un salto al pasado para quedarnos atorados ahí. Por el contrario, significa ver hacia el futuro, parados con firmeza sobre los principios rectores que nunca debimos haber olvidado como sociedad. Queremos refundar Jalisco, no transformarlo. No más gatopardismo ni simulación. No más cambios cosméticos, ni alternancias permanentes que desembocan en el mismo barranco” (citado por Aguilar, 2019: 10).

representada por Morena se caracterizaba por encontrar y entender su papel como contrapeso de las decisiones del Ejecutivo y sus aliados en el Congreso local. El PRD (hoy sólo con un diputado local) no tiene un peso significativo en la política de alianzas del alfarismo.

Más allá del predominio del alfarismo en el Congreso estatal y del emecismo en los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, el oficialismo jalisciense entabló relaciones de cooperación con algunas fuerzas políticas y sociales representativas del mapa de los equilibrios políticos en el estado. Organizaciones y líderes de empresarios, de comerciantes, de universitarios, algunos organismos de la sociedad civil (como Jalisco, Cómo Vamos), se convirtieron en aliados permanentes o de ocasión de algunas de las causas y proyectos del gobierno alfarista en su primer año de gobierno. En ese contexto, la irrupción de la crisis pandémica a comienzos de 2020 alteró dramáticamente el entorno político, económico y social del gobierno jalisciense. Gestionar lo mejor posible la crisis emergente se convirtió en la prioridad fundamental (y prácticamente única) del Ejecutivo estatal, lo que ha consumido más de un año de esfuerzos, acciones y proyectos para tratar de contener los efectos catastróficos de la pandemia. Por ello, el proyecto emblemático del alfarismo, la Refundación de Jalisco (que incluye la promulgación de una nueva Constitución política local), ha quedado fuera de la agenda de gestión de la crisis.

Los actores

Desde un principio, el gobierno de Jalisco anunció la formación de varias “mesas de trabajo” en las cuales se tratarían los diversos asuntos implicados en la gestión de la crisis; entre ellas destacan la de salud, la de economía y la de educación. La primera se enfocó en el seguimiento del número de casos de contagio, su distribución geográfica, su dispersión y el perfil de los contagiados, así como de prever el equipamiento de los hospitales públicos federales, estatales y municipales para atender los casos más graves de covid-19 entre la población. La mesa de economía se concentró en valorar los efectos de corto plazo en términos de empleo, ingreso y consumo entre las familias, los trabajadores, las empresas y el sector privado en general, así como proyectar escenarios futuros, identificar las tendencias de los comportamientos económicos en el mediano plazo, y las posibles alternativas de política económica disponibles para el gobierno estatal. La mesa de educación, por su parte, se concentró en analizar el impacto del cierre de las escuelas y universidades, así como en la emisión de una serie de recomendaciones para aminorar la repentina desescolarización mediante la implementación de modalidades educativas no presenciales.

De manera relevante, los actores principales de esta suerte de “coalición anti-crisis” sumó a fuerzas y representantes no gubernamentales acompañando al gobierno estatal y a los gobiernos municipales en la gestión de la crisis pandémica. Ello significó incorporar en la agenda de las políticas y las acciones a actores como la Universidad de Guadalajara, la Asociación de Padres de Familia, la Cámara de Comercio de Guadalajara y diversas organizaciones de la sociedad civil. Las secretarías de Salud, del Trabajo, de Educación y de Economía, principalmente, participaron

como parte del Ejecutivo estatal en la organización y conducción de las distintas mesas de trabajo, a las que se agregaron en distintos momentos los presidentes municipales de la zona metropolitana de Guadalajara, los más poblados del estado. Esta forma no declarada de coalición permitió un intenso trabajo de discusión, deliberación y búsqueda de consensos entre los distintos actores para diseñar e instrumentar las acciones inmediatas de mitigación de la crisis en un entorno de incertidumbre por la velocidad y dispersión de la pandemia. La organización del gobierno estatal contrastó desde el principio con el estilo centralizador impulsado por el gobierno federal, lo que generó varios episodios de tensión y conflicto entre el Ejecutivo estatal y el federal.

Las políticas

Desde el reconocimiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del virus Sars-cov-2 detectado en Wuhan como una señal de alerta pandémica en diciembre de 2019, un grupo de investigadores del Centro Universitario de Ciencias de la Salud de la Universidad de Guadalajara (infectólogos, epidemiólogos y virólogos) instalaron una “sala de salud” para dar seguimiento a la expansión del virus y preparar recomendaciones para su posible llegada a Jalisco. Los trabajos, estimaciones y experiencia de ese grupo científico, junto a las recomendaciones generales sugeridas por la OMS (aislamiento social, lavado constante de manos, uso de cubrebocas por toda la población), así como la preparación del personal de salud y las medidas de reconversión hospitalaria impulsadas por el gobierno federal, se constituyeron como los referentes estratégicos de la organización de la acción pública en Jalisco.

Luego de haber detectado el primer caso de contagio a finales de febrero de 2020, el 15 de marzo el gobierno estatal decretó la suspensión de clases presenciales desde preescolar hasta la educación superior en todo el territorio jalisciense, así como el cierre parcial de las oficinas de las dependencias gubernamentales estatales. Asimismo, se hizo un llamado a la población a quedarse en casa. El 4 de abril, el gobierno de Alfaro anunció el “Reto Jalisco Covid-19 para apoyar proyectos que ayuden a enfrentar la emergencia sanitaria”, y pocos días después se colocaron puestos de control en aeropuertos y centrales camioneras, y se suspendieron las reuniones masivas. El 17 de abril, el gobernador presentó el modelo “Radar Jalisco”, propuesto por investigadores de la Universidad de Guadalajara, como un sistema de “detección activa” de la covid-19, diferente al sistema de “detección pasiva” (“modelo centinela”) implementado por el gobierno federal. A finales de mayo, el gobernador anunció la instrumentación de un mecanismo (“botón de emergencia”) basado en dos indicadores: número de contagios diarios y porcentaje de hospitalización de enfermos de covid-19 (Celis y Pérez Gómez, 2020).

En el campo de la gestión de la crisis económica, hacia el mes de junio, el gobierno estatal anunció un fondo de 1 000 millones de pesos para cinco programas de emergencia dirigidos a la protección del empleo formal, al ingreso de trabajadores informales, al autoempleo, a productores de maíz, y un programa de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil. De manera casi simultánea, el gobierno

estatal diseñó otros cinco programas dirigidos al sector salud y una cantidad similar de programas sociales, que fueron instrumentados por las dependencias del Ejecutivo estatal en coordinación con los gobiernos municipales. Éstos, por su parte, formularon varios programas y acciones específicas en sus territorios para apoyar a grupos sociales vulnerables, a pequeños empresarios, restauranteros, comerciantes y productores rurales, aunque sus alcances y montos de apoyo fueron simbólicos más que efectivos.²

En mayo, los recortes presupuestales federales y las políticas de austeridad puestas en práctica por el gobierno federal, originaron el proyecto del gobernador para solicitar al Congreso estatal la aprobación de una deuda de 6 200 millones de pesos, pagadera a 20 años, destinada a enfrentar los costos crecientes de la crisis pandémica y sus efectos en la operación de los programas sociales y proyectos de inversión. En medio de cuestionamientos y reservas de algunos de los aliados políticos del alfarismo relacionados con el destino de esos recursos, el 22 de mayo el Congreso aprobó por mayoría esa solicitud.³

Durante el segundo semestre de 2020 aumentaron dramáticamente los contagios, las hospitalizaciones y los fallecimientos en la entidad, que se concentraron en los municipios metropolitanos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga. La aplicación del “botón de emergencia”, el cierre de establecimientos, los llamados al aislamiento social, la suspensión de actividades educativas, recreativas y comerciales, configuraron un escenario típico de tiempos difíciles en el que se entrecruzaron la crisis sanitaria y la crisis económica. La gestión política de esa doble crisis descansó en un fuerte activismo del gobernador estatal basado en las resoluciones, sugerencias y recomendaciones de las mesas de trabajo instaladas meses atrás. A pesar de los reclamos y protestas de algunos empresarios, de organizaciones de taxistas, escuelas privadas, propietarios y trabajadores de gimnasios, bares y restaurantes, las políticas de contención produjeron un efecto positivo en el control relativo de la crisis sanitaria, aunque tuvieron un elevado costo para empresas y familias, particularmente las ubicadas en el sector de la economía informal. Según algunas estimaciones, la caída de la economía de Jalisco llegó a finales de 2020 al 7%, y en sectores como el de la construcción alcanzaba más del 27% en una comparación anual.⁴

El 13 de febrero de 2021, el gobierno alfarista lanzó el “Plan Jalisco 2021”, dirigido a establecer una serie de acciones en prácticamente todos los campos de

² Una útil descripción y seguimiento de esos programas y apoyos estatales y municipales han sido registrados por un grupo de investigadores del CUCEA de la Universidad de Guadalajara. Algunos de los datos referidos en el texto proceden de esa fuente <[³ <<https://www.informador.mx/jalisco/Aprueba-Congreso-de-Jalisco-deuda-de-6-mil-200-millones-de-pesos-20200522-0127.html>>.](https://economiajaliscocovid19.cucea.udg.mx/>.cx</p></div><div data-bbox=)

⁴ A. Ruiz Porras, M.A. Alarcón Osuna, J.E. Anguiano Pita, R. Espinosa Ramírez y C. Hernández Rodríguez, *Boletín económico sobre el proceso de reactivación de Jalisco ante la pandemia de covid-19 (Información del 01 al 15 de febrero de 2021)*. Políticas macroeconómicas. Plataforma Economía de Jalisco covid-19. CUCEA, Universidad de Guadalajara, <<http://economiajaliscocovid19.cucea.udg.mx/app/analisis-comparativo/politica-macroeconomica>>.

la acción pública a lo largo de 2021. El objetivo general de este plan es continuar con las medidas de prevención y alerta dirigidas a “mantener bajo control los efectos nocivos de la pandemia entre los jaliscienses”, y “sentar las bases para la recuperación económica de Jalisco”.⁵

Los efectos

A un año de iniciada la pandemia, es difícil establecer con precisión el impacto de la crisis en la educación, en la economía o en la salud pública en Jalisco. Al igual que ocurre en los ámbitos nacional e internacional, sabemos que los efectos del fenómeno son multidimensionales, pero no sabemos ni la escala ni la profundidad de sus implicaciones en términos de los costos sociales, económicos y el desgaste político que la gestión de la crisis ha traído consigo para los gobiernos federal, estatal y municipales en el país.

Ello no obstante, existen algunos indicadores que permiten apreciar la magnitud de los impactos. Según algunos estudios realizados por la Universidad de Guadalajara y por la Secretaría de Economía del gobierno de Jalisco, se estima que en 2020 por causa de la pandemia se perdieron directamente 32 000 empleos en Jalisco, pero la cifra puede llegar a 58 000 considerando la tasa de informalidad laboral existente en la entidad. Los municipios más afectados han sido los de Guadalajara, Zapopan y Puerto Vallarta. La dramática baja del consumo en los comercios, la producción y distribución de alimentos, el turismo y las actividades recreativas ha significado la pérdida de ingresos para una población estimada de casi 3 millones de personas en el estado. La recesión del primer año de la pandemia ha significado no sólo un retroceso de una economía estatal que había crecido a tasas mayores que la nacional desde 2015 hasta 2019, sino que deterioró de manera importante las condiciones de vida de la población más pobre de la entidad, estimada en casi 30% de la población total.

En términos de contagio y mortalidad, el virus se propagó rápidamente. En marzo de 2020 se registraron 94 casos, un mes después aumentaron a 441 y en agosto rebasaron los 20 000. Hasta los primeros días de marzo de 2021 la cifra se había elevado a casi 79 000 contagios, lo que significa una tasa de 125 contagios por cada 100 000 habitantes, inferior a entidades como Ciudad de México, el Estado de México, Guanajuato o Nuevo León. Las defunciones al 3 de marzo alcanzaron la cifra de 10 512 fallecidos (tercer lugar nacional después de Ciudad de México y el Estado de México). La hospitalización alcanzó su punto máximo en enero de 2021, cuando las camas disponibles en los hospitales para casos graves bajaron a menos del 20 por ciento.⁶

En el ámbito educativo, el impacto de la crisis fue más que significativo. En un sistema de 2.3 millones de estudiantes desde el nivel preescolar hasta el universitario, los efectos inmediatos fueron múltiples. La súbita desmovilización de

⁵ <<https://reactivacioneconomica.jalisco.gob.mx/plan-jalisco-2021/>>.

⁶ Secretaría de Salud, Gobierno de Jalisco, “Pandemia Jalisco Covid-19. Análisis comparativo diario” (consultado el 4 de marzo de 2021) file:///Users/adrianacostasilva/Downloads/03_04_21_Covid_19-Ana%CC%81lisis-comparativo-diario.pdf

estudiantes y profesores implicó la alteración dramática de las rutinas escolares, familiares y sociales que conforman parte sustancial del orden cotidiano de la vida en común. La puesta en marcha de plataformas digitales, de estilos virtuales de enseñanza/aprendizaje, junto con el uso de medios tradicionales como la televisión (una medida impulsada por la Secretaría de Educación Pública en todo el país), trataron de construir una alternativa de emergencia para escuelas e instituciones públicas y privadas de Jalisco. Sin embargo, las brechas preexistentes de desigualdad en términos de acceso a internet, de conectividad, de inexperiencia de profesores, estudiantes y padres de familia para adaptarse a entornos no presenciales de aprendizaje (particularmente en los niveles básico y medio de la educación), tuvieron impactos negativos en muchos sectores de la población.⁷ Asimismo, miles de padres y madres de familia tuvieron que abandonar o adaptar sus empleos a las nuevas condiciones de sus hijos, invirtiendo mayor tiempo en los cuidados domésticos y el apoyo a las tareas escolares.

Las tasas de abandono escolar en los diferentes niveles educativos, el cálculo de la pérdida acumulada de aprendizajes a lo largo del primer año de la pandemia, el impacto de las nuevas tecnologías en dichos aprendizajes o en el incremento de las brechas y rezagos educativos, así como en la interrupción de los patrones de socialización ligados a la función de las escuelas, forman parte de los efectos a examinar en los próximos años en la educación jalisciense.

Consideraciones finales

La experiencia jalisciense de gestión de la crisis pandémica aún debe examinarse con mayor rigor, con más datos y más conocimiento específico. Ello no obstante, es posible plantear la hipótesis de que, analizada desde una perspectiva comparada en relación con otras entidades de la República y frente a los indicadores nacionales de la crisis, la gestión política y los instrumentos de política utilizados por el gobierno estatal permitieron reducir los efectos catastróficos de la pandemia entre la población jalisciense. Los déficits de atención en salud y protección social, en la educación, y las brechas de desigualdad social y económica estatal salieron a relucir a lo largo de la gestión de la crisis en Jalisco, lo que explica los impactos diferenciados entre grupos sociales de menores y mayores ingresos y condiciones de vida.

La instrumentación a finales de febrero de 2021 del Plan Nacional de Vacunación llegó a Jalisco en la última semana de ese mes, y con ello se prevé un horizonte de menor riesgo para la salud pública y mejores condiciones para el crecimiento económico. Sin embargo, el enorme costo de la crisis tardará varios años en saldarse. Reconstruir la economía, replantear las alianzas locales, reactivar las relaciones con el gobierno federal, ajustar proyectos y mejorar la confianza y las expectativas sobre el futuro de Jalisco, es una tarea que requerirá nuevas formas de gestión política para enfrentar las incertidumbres acumuladas y los panoramas sombríos sobre las capacidades políticas, institucionales y sociales del gobierno

⁷ Un análisis preliminar de esos factores en la educación jalisciense fue realizado por la organización Mexicanos Primero Jalisco, en el documento “La educación en tiempos de pandemia”, mayo de 2020, <<https://mexicanosprimerojalisco.org/pdf/investigacin-covid.pdf>>.

estatal. Las elecciones de junio de 2021, cuando estarán en juego 39 diputaciones y los 125 ayuntamientos en Jalisco, se convertirán en un punto clave de la gestión política del alfarismo, un momento de balance sobre los saldos de las estrategias, logros, insuficiencias, contradicciones, omisiones y acciones del gobierno estatal a lo largo del primer año de una pandemia que ha recorrido el mundo dejando un saldo de más de 2 millones de muertes, de las cuales más de 200 000 han ocurrido en México y casi 11 000 en Jalisco.Ω

Referencias

- Aguilar, Luis F. (ed.) (2019), *La refundación de Jalisco*, Guadalajara, Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno–Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, Universidad de Guadalajara.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern y Bengt Sundelius (2005), *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Celis de la Rosa, Alfredo, y Héctor Raúl Pérez Gómez (2020), “Ciencia, tecnología e innovación”, en *Jalisco después del covid-19*, Guadalajara, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, <<https://www.jaliscoafuturo.mx/jalisco-despues-del-covid-19/ciencia-tecnologia-e-innovacion/>>.
- Jalisco a Futuro 2030 (2020), *Jalisco después del covid-19*, Guadalajara, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, <<https://www.jaliscoafuturo.mx/jalisco-despues-del-covid-19/>>.

Democracia, transparencia y gestión de la pandemia: una perspectiva comparada*

Ricardo Becerra** y Mónica Rebolledo***

Este trabajo forma parte de una investigación más amplia, que consiste en un reconocimiento panorámico de las medidas y las políticas que un conjunto de países democráticos desplegaron en el año I de la pandemia, durante 2020, antes de la vacunación.

Precisamente porque la crisis pandémica nos coloca en una situación de gran incertidumbre, insólita, nunca antes vista, es preciso revisar continuamente las políticas, acciones y directrices que otras naciones están desplegando para combatir la pandemia. Así pues, este documento trata de reproducir una “buena práctica” verificable en el mundo entero o, al menos, en el mundo democrático: evaluar constantemente la política sanitaria y aprender del mundo.

En muchísimos países se han preparado informes desde diferentes flancos: instituciones académicas, agencias internacionales, sociedad civil, el poder legislativo o desde los propios gobiernos, para interpelar la política sanitaria pública y proponer correcciones, modificaciones, virajes puntuales o drásticos ante errores ostensibles. El primer informe de ese tipo, en México, fue presentado por seis exsecretarios de Salud en septiembre de 2020.¹

A continuación se presenta un intento de reconocer las posibilidades y capacidades de las democracias para enfrentar un gravísimo problema común y, en paralelo, una propuesta de marco para el análisis de este metaevento universal.

Confinamiento, reconversión y cubrebocas

La pandemia de la covid-19 es quizá la primera crisis mundial en la historia humana que se aborda como si fuese un problema matemático, tal como anotó el eco-

* Éste es el primer informe, denominado “Las lecciones del mundo”, presentado en el seminario “La transparencia a la sombra de la pandemia”, realizado en noviembre de 2020 y coordinado por la doctora Jacqueline Peschard, en la Universidad Nacional Autónoma de México. En él se presenta la experiencia comparada de la gestión de la pandemia en países seleccionados, desde su inicio (febrero-marzo hasta octubre-noviembre del mismo año), es decir, la gestión de la pandemia antes de la vacunación. El trabajo fue auspiciado por el Consejo Consultivo Pensando en México.

** Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

*** Maestra en Gestión Pública; investigadora adscrita al Consejo Consultivo de Pensando en México.

¹ Véase Salomón Chertorivski, José Ángel Córdova, Julio Frenk, Mercedes Juan, José Narro y Guillermo Soberón, *La gestión de la pandemia en México. Análisis preliminar y recomendaciones urgentes*, México, Pensando en México, septiembre de 2020.

nomista Robert Skidelsky.² Al menos en los primeros seis meses de la pandemia, el mundo se volcó a “aplanar la curva” y casi todas las políticas sanitarias en 190 países o más, eran presididas por una idea sistemática y graficable: tratar de que la expansión de la pandemia no colapsara los sistemas de salud y ése fue el propósito general.

Ahora bien, por definición, en una pandemia como ésta, nunca se cuenta con información suficiente, se trabaja en la intemperie informativa, porque es una enfermedad totalmente nueva, nunca los seres humanos nos habíamos enfrentado con ese mal. Por eso mismo, conocemos muy poco de sus características esenciales y apenas caemos en cuenta de la dinámica singular de su propagación. Ahora sabemos que se trata de una enfermedad vehiculada por aerosoles, más que por gotículas y fomes adheridos a superficies.

Mientras eso ocurría, mientras esa incertidumbre envolvía al conjunto de la política, los países contaron con tres acciones de política, reconocidas por todos (mientras no exista una vacuna generalizada o mientras no se tenga un tratamiento adecuado para evitar muertes). Típicamente, los tres instrumentos generales con lo que contaron los gobiernos democráticos fueron:

1. Políticas de confinamiento para reducir los contagios.
2. Políticas de reconversión hospitalaria para atender de la mejor manera a la mayor cantidad de enfermos.
3. A partir de junio, con resistencias en Occidente, la generalización del uso del cubrebocas entre la población.

Estas tres grandes acciones y movilizaciones son las que pueden evitar decenas de miles de muertes y en ellas se jugó la *capacidad estatal* para enfrentar la pandemia.

En consecuencia, estos tres componentes son la base de nuestra comparación. Pero advertimos que, de manera muy importante, la información y la comunicación son la condición que precede al éxito del confinamiento, a la reconversión hospitalaria y al uso cotidiano y universal del cubrebocas. La buena transmisión de información es el componente común en cada uno de ellos.

Veamos los datos generales. Al 10 de noviembre de 2020 se había llegado a los 50 millones de casos confirmados y más de 1 261 000 decesos en todo el mundo, con Estados Unidos como el escenario más negro de la pandemia, seguido de América Latina y varios de los principales países europeos, con Inglaterra como caso prototípico de mala gestión y alta mortandad. Corresponde, pues, explorar país por país.

Alemania es un caso bastante exitoso (hasta hoy): aumentó camas de cuidado intensivo como ningún otro país (las triplicó en mes y medio), cuenta con un sistema sanitario y una red de laboratorios científicos y clínicos de las más importantes en el mundo, lo cual le permitió ser el primer país en desarrollar una prueba rápi-

² “La razón inconfesada de las cuarentenas”, Robert Skidelsky, <<https://www.project-syndicate.org>>, 8 de mayo de 2020.

da y organizar, en paralelo, un masivo ejército de seguimiento que practicó 23 millones de pruebas en menos de cuatro meses. Gracias a eso, Alemania ha sabido de qué tamaño es su problema y a qué poblaciones ataca el virus. Sin embargo, su respuesta flaqueó a la hora de planear la vuelta a la normalidad y puso en riesgo su buena gestión por la descoordinación federal con sus *landers* (provincias) para hacer coherente su política de reapertura que propició serios rebrotes.

Brasil es muestra de una política fracasada en casi todos los flancos, aunque implementó rápida y exitosamente una renta básica: su Congreso entregó dinero, con tino, a millones de personas para quedarse en casa. No por ser pobre, no por ser mayor de 60 años, no por padecer una discapacidad: se apoya a las personas para permanecer en casa durante varios meses. Y sin embargo, en el resto de elementos de política propiamente sanitaria, Brasil se equivocó estrepitosamente. Un episodio que viene muy a cuento para el presente seminario: la cancelación de la publicación de información. Hubo primero una producción y difusión de datos muy defectuosa, muy criticada por la prensa y la sociedad civil, ante lo cual el presidente Bolsonaro concluyó: “si no están conformes con estos datos, pues los cancelamos de plano”. Todo esto multiplicó el desorden gubernamental, provocó sucesivas renunciaciones de ministros de Salud y enorme confusión. El presidente ha seguido minimizando la pandemia, en medio de una descoordinación con los gobiernos locales que exigen medidas más enérgicas, más serias y determinadas. Brasil está condenado a ser un contraejemplo mundial.

Canadá es un país del que se puede aprender mucho. Ahí hay una coordinación entre estados y federación que ha sido ejemplar. Tienen una ley de cuarentena clara y breve que les ahorró muchas discusiones y que provee las directrices y responsabilidades a las autoridades sanitarias y a las subnacionales. Cuenta con un método preciso para reabrir la economía mediante la realización de centenares de miles de pruebas (120 000 diarias en los lugares y sectores próximos a reapertura) para un estricto control de la vuelta a cierta normalidad. Y aunque en las primeras semanas minimizaron la gravedad de la situación, Canadá supo detectar la gravedad de la enfermedad y corregir rápida y enfáticamente. El aislamiento estricto de los contagiados, con síntomas o sin ellos, es la base de su política.

Aunque no califica dentro de los estándares democráticos, **China** es el foco de la infección global, y por eso está en la presente indagatoria. En este caso, lo que podemos apuntar es justamente, el control de la información como parte de su estricto y masivo control social. No sólo confinamiento, sino un tajante toque de queda. Todo típica, impresionantemente chino. Por ejemplo, toda la población de Wuhan pasó la prueba PCR, 12 millones de personas hicieron su prueba en 15 días (la ciudad de México completa y mucho más). De modo que el número de decesos en China, hasta la fecha que se indica en el cuadro, fue de 4 748 personas, muy bajo, en relación con su población, logrado en gran parte mediante leyes restrictivas y una supresión de derechos, incluyendo los de información.

Datos comparativos sobre la pandemia de covid-19 y su gestión en 13 países, a un año de su inicio

País	Primer caso oficial	Inicio del confinamiento	Fecha de reapertura	Medidas de apoyo (aprox.) ^a	Corte al 10 de noviembre de 2020			
					Casos confirmados ^b	Decesos ^c	Pruebas realizadas ^d	Tasa de letalidad ^e
Alemania	27-01-2020	13-03-2020	06-05-2020	4.9% del PIB	687 200	11 506	23 393 311	1.7%
Brasil	25-02-2020	21-03-2020	30-04-2020	8% del PIB	5 664 115	162 397	21 900 000	2.9%
Canadá	27-01-2020	23-03-2020	28-04-2020	9.8% del PIB	264 113	10 522	10 044 798	3.9%
China	17-11-2019	23-01-2020	19-03-2020	3.5% del PIB	92 271	4 748	160 000 000	5.2%
Colombia	06-03-2020	25-03-2020	25-05-2020	1.5% del PIB	1 143 887	32 791	5 500 745	2.9%
Corea del Sur	20-01-2020	20-02-2020	18-04-2020	n.d.	27 653	485	2 736 534	1.8%
Estados Unidos	20-01-2020	20-03-2020	24-04-2020	11% del PIB	9 868 389	236 042	160 594 526	2.4%
India	30-01-2020	22-03-2020	20-05-2020	0.8% del PIB	8 591 730	127 059	119 615 857	1.5%
Japón	16-01-2020	28-02-2020	25-05-2020	21% del PIB	108 983	1 829	2 898 421	1.7%
Perú	05-03-2020	16-03-2020	11-05-2020	0.14% del PIB	922 333	34 879	4 700 489	3.8%
Reino Unido	30-01-2020	20-03-2020	13-05-2020	15% del PIB	1 213 367	49 238	36 809 469	4.1%
Suecia	31-01-2020	no aplica	no aplica	10.6% del PIB	146 461	6 022	2 431 770	4.1%
Vietnam	23-01-2020	01-04-2020	23-04-2020	3.7% del PIB	1 216	35	1 246 480	2.9%

^a International Monetary Fund, Policy Responses to COVID-19: <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>>.

^{b, c} World Health Organization, Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard: <<https://covid19.who.int/>>.

^d Worldometers: <<https://www.worldometers.info/coronavirus/>>.

^e Johns Hopkins University & Hospital: <<https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>>.

Colombia es un caso interesante: buena información, actualizada, oportuna y asequible, mediante una de las mejores páginas electrónicas de América Latina. Han sido proactivos y vigilantes. Pero no ha sido suficiente. En conjunto, los colombianos han tenido problemas en la calidad de las pruebas ejecutadas y en la capacidad para mantener a su sector informal confinado en casa, el gran problema de toda América Latina. El escenario colombiano no es bueno en ninguno de los indicadores fundamentales.

Corea del Sur, en cambio, es uno de los mejores casos de control pandémico, con 485 muertes hasta el 10 de noviembre de 2020. La realización de pruebas está en el centro de su estrategia. Allí no hay discusión en torno a la necesidad de las pruebas: se hacen tantas como les sea posible. Tienen la experiencia de la epidemia del SARS en 2003 y del MERS en 2015. En Corea se habilitó la prueba a bordo del automóvil, la prueba a domicilio y también las pruebas rápidas de salida, es decir las pruebas por doquier, para saber la expansión, la ruta y la ubicación del virus. Quién está contagiado, cómo se contagió y a quién puede contagiar. Corea estableció una política económica eficaz para no salir de casa (si alguien declaraba estar contagiado, automáticamente recibía un cheque en su cuenta) e instituyó un sistema de máxima protección para su personal médico. Por todo eso, Corea es un ejemplo mundial.

Durante el gobierno de Donald Trump, **Estados Unidos** exhibió una gestión desastrosa con repercusiones directas sobre el mundo y en particular sobre sus vecinos. El país había desmontando su propia oficina de seguridad en salud y defensa biológica en 2017 (esa maravilla científica que alguna vez logró controlar el brote de ébola en África). Cuando llegó la pandemia del coronavirus se había convertido en una oficina pequeña, descabezada y con pocas capacidades. La coordinación intergubernamental e interinstitucional sencillamente no existió y lo que ocurrió fue un “sálvese quien pueda” apenas disimulado, en el cual las grandes ciudades y los estados mejor dotados tuvieron que articular sus propias respuestas, sin coherencia y sin apoyo federal. El replanteamiento de la estrategia en Estados Unidos fue una absoluta necesidad de ese país, pero también una absoluta necesidad mundial.

India tuvo una muy rápida respuesta en el primer confinamiento, lo que parecía esperanzador. Desarrolló pruebas rápidas propias a bajo costo y apostó muchos recursos a los laboratorios científicos en colaboración internacional para la búsqueda de las vacunas. No obstante, a la vuelta de pocas semanas, las autoridades —comenzando por su primer ministro Narendra Modi— subestimaron la gravedad de la amenaza, redujeron las medidas de confinamiento y cedieron a una reapertura rápida y conflictiva. Sin criterios sanitarios, India predeterminó una fecha para abrir las actividades económicas (al margen de observar el ritmo de contagios, hospitalización y fallecimientos) y eso fue un error que ha pagado demasiado caro.

Japón es un gran ejemplo, cuya enorme ventaja reside en su cultura y hábitos previos. El uso del cubrebocas es tan común como portar un suéter, es parte de su día, para protegerse de la contaminación, del polen estacional, del polvo. Su uso generalizado apareció desde el primer momento, lo cual estableció una barrera temprana, masiva y sin mayores contratiempos. En correspondencia con la muy atinada formulación del ministro de Salud de Grecia, “el cubrebocas es la vacuna antes de la vacuna”, los japoneses la aplicaron desde el primer momento. Los números muestran su eficacia: 1 829 personas habían muerto hasta noviembre de 2020, en un país del mismo tamaño y de mayor densidad que México.

Perú disponía de muchas ventajas al inicio de su combate contra el nuevo coronavirus: una coordinación de las políticas sanitarias con la política económica; medidas tempranas y determinantes; cierres de fronteras que detuvieron la transmisión durante las primeras semanas. Sin embargo, la enorme presencia del sector informal de la economía (que emplea, precisamente, a las personas que no pudieron quedarse en casa) precipitó una salida demasiado rápida y masiva, por lo que en el segundo semestre de 2020 Perú se convirtió en uno de los epicentros latinoamericanos de la pandemia. La gestión de la pandemia se ha revelado como una larga carrera de resistencia de sociedades, economías y gobiernos.

Reino Unido es un caso notable, pues casi todas sus decisiones importantes fueron erradas: minimizó la gravedad del mal, realizó tardíamente la reconversión hospitalaria y, de modo inexplicable, comunicó de manera incorrecta y tardía información clave, justo en el comienzo de la transmisión comunitaria. El primer deceso por covid, por ejemplo, no se reportó sino hasta una semana después. Sin embargo, Reino Unido es un buen ejemplo de corrección y autocrítica en la política pública, sea por la sacudida que supuso el contagio del primer ministro Boris Johnson o por los modelos aterradores presentados por el Imperial College de Londres; hoy ese país sostiene una política sanitaria diferente —aunque todavía laxa— de la que impulsó al principio de marzo de 2020.

Por su parte, **Suecia** es especialmente importante para un encuentro como éste pues, se trata del país canónico, cuna de la transparencia y de la política de acceso a la información gubernamental. Con todo, tuvo una falla en la comunicación transmitida durante las primeras semanas, falla que partía del menosprecio a los riesgos reales del virus. La información provista a la población sueca fue “tardía, incompleta, poco clara y poco franca”, según palabras de un informe autocrítico, serio y concluyente acerca de sus propios errores elaborado por el Ministerio de Salud de aquel país. Suecia creyó que el coronavirus podía ser aislado si se establecían confinamientos acotados, perimetrales, barriales, distritales o por grupos de edades. No apostó a grandes confinamientos, a la manera de Corea o Vietnam y esa apuesta por una menor escala, supuestamente controlada, no rompió con las cadenas de contagio. Por eso en este tiempo, Suecia ha presentado una tasa de mortalidad mucho más alta que toda escandinavia y muchos otros países europeos.

La relación de casos comparados termina con **Vietnam**, acaso el ejemplo más inspirador. El número de muertos que, hasta ahora, registra esa nación es asombrosa: 35, de entre una población de 95 millones de personas. Se trata de una nación continental, de ingreso medio y con un sistema de salud precario. Su victoria sobre el nuevo coronavirus se basa en la acción política rápida, determinada, masiva y muy atenta a las recomendaciones de la ciencia más actualizada. El gobierno fue estricto y logró una comunicación persuasiva. Hicieron un plan económico de gran escala para quedarse en casa y desarrollaron *kits* de pruebas al alcance de millones que se transformaron en artículo de exportación en toda Asia. El libre acceso a la información no fue su signo. Hubo multas y arrestos a personas que usaron redes sociales para compartir información distinta a la oficial. Esto es algo debatible pues se hizo en nombre del combate a la “infodemia” y sin embargo, hay que decir *contrario sensu*, que la comunicación del gobierno vietnamita ha sido “clara, coherente y atinada”, según reconoce la propia Organización Mundial de la Salud.

Conclusiones generales

Como se ha visto, la gestión de la pandemia no está predeterminada por la fortaleza de los sistemas de salud o por el nivel de riqueza de las sociedades. Se trata de un contexto muy complejo, de balances difíciles, cruzados, yuxtapuestos, contradictorios. La pandemia sigue y nada garantiza que los países que lo hicieron bien en las primeras etapas, continuarán en esa misma ruta. Estas 13 naciones (más otras decenas que forman parte de la misma investigación) pueden ofrecer a México al menos seis lecciones fundamentales para seguir en una lucha que de todos modos será larga.

1. Hay que reconocer el tamaño y la ubicación del problema: no podemos conformarnos con la información que llega por medio de los enfermos con síntomas. Esas personas son sujeto de la política, por supuesto. Pero también, y sobre todo, las personas que no presentan síntomas pero que a su vez contagian a otras, representan el más importante vector a controlar.

2. Por eso, la realización de pruebas, muchas pruebas, es esencial. Se debe ir al terreno para conocer dónde está el virus y cuáles son las poblaciones más proclives al contagio. Es aquí donde el gobierno mexicano reprueba flagrantemente. No hay, no hemos encontrado, ningún otro gobierno que haya convertido el **no** hacer pruebas, como definición explícita de su política. No hacer pruebas o realizar pocas, siguiendo una extraña noción de “representatividad estadística”. En ninguna otra parte del mundo se ha llegado a semejante extremo.

3. El personal médico debe recibir todas las seguridades, todo el reforzamiento, toda la protección bajo la forma de insumos, indumentaria, infraestructura y vacunación. Si no hay este despliegue estratégico y esta prioridad para la primera línea de batalla, para quienes arriesgan su vida por la de otros, el combate será más costoso y desmoralizante. Con toda probabilidad, México vivirá otros rebrotes, otras oleadas, y éste volverá a ser un tema exigible una y otra vez.

4. La política económica es parte de la política sanitaria. Hay que apoyar con recursos líquidos a la directriz “quedarse en casa”. Se deben crear condiciones materiales y financieras para hacer posibles los confinamientos.

5. ¿Cómo se propaga el virus en México? ¿Cuáles han sido sus vehículos, escenarios y eventos de mayor contagio? Hay una imperiosa necesidad de conocer esas circunstancias. Este tipo de estudios (de trazabilidad) no han sido realizados en México (o se conocen muy pocos) y hoy son más necesarios que nunca, si queremos evitar el resurgimiento de nuevas olas y la aparición de nuevas variantes del mismo virus, frente a los meses críticos de invierno, lo mismo en 2020 que en 2021.

6. El otro grave error es el de las contradicciones y ambigüedades en torno al uso universal y obligatorio del cubrebocas. En este terreno crítico, no hemos tenido ni claridad ni transparencia ni comunicación coherente. Aún hoy (al final de 2020), las recomendaciones oficiales siguen sin ser categóricas, mucho menos obligatorias, a pesar de la evidencia mundial acumulada.

* * *

Para terminar, en el propósito y el espíritu de este seminario de transparencia, es necesario hacer explícitas otras cuatro deudas de información pandémica que, todavía hoy, tiene nuestro país:

1. No se conoce con certeza la magnitud de la enfermedad porque no se han hecho suficientes pruebas; el número de mexicanos contagiados es muchas veces mayor al reconocido oficialmente, y no se han hecho los esfuerzos oficiales para tener un cálculo realista, del cual se desprenda una acción estatal que le corresponda en orden y magnitud.

2. Tampoco se sabe el tamaño de la muerte real. Empiezan a ensayarse los primeros cálculos de lo que se denomina “muerte en exceso”, pero es necesario reconocer ese número por las mismas razones: forjar una respuesta estatal que corresponda a la dimensión real.

3. El sistema de semáforos supone una recopilación de información ordenada y sistemática sobre los contagios, las hospitalizaciones, los fallecimientos y otros indicadores. Pero también supone una coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos locales, la cual sigue sujeta a la negociación y a consideraciones políticas coyunturales y locales, extrasanitarias. Es exigible que ese mecanismo trabaje con la máxima transparencia.

4. La falta de información cierta ha producido una orientación imprecisa y por tanto una pedagogía pública exigua. Las frecuentes ambigüedades, errores, omisiones o dislates contenidos en los mensajes de la vocería oficial, han impedido la construcción de la confianza y la disciplina social que exige la mayor emergencia sanitaria padecida por México en mucho tiempo. **Ω**

LA ECONOMÍA DE UNA COYUNTURA DRAMÁTICA

De la alta finanza al Estado democrático

Santiago Capraro* y Carlo Panico**

1. Introducción

Para enfrentar las consecuencias de la pandemia los gobiernos de algunos países han introducido cambios en sus relaciones con los bancos centrales. En este ensayo analizamos esos cambios comparándolos con lo que está ocurriendo en México. Se argumenta que varios países han abandonado las políticas de austeridad y modificado la función del Estado, gastando para favorecer la reinserción de las economías en las nuevas relaciones internacionales que la pandemia está imponiendo. Si los otros países gastan y México no, se atrasará, incurriendo en mayores problemas de competencia internacional, desarrollo y estabilidad financiera.

2. Las liberalizaciones y el dominio de la finanza

El proceso de liberalización de los movimientos internacionales de capitales y los cambios en la regulación financiera que se realizaron a partir de los años setenta, llevaron a la era del “dominio de la finanza”.

La organización de la política económica tuvo que renovarse para enfrentar un sistema financiero de tamaño creciente, complejo en su operar, poderoso y libre de moverse de un país a otro. La estabilidad financiera se convirtió en una preocupación mayor de las autoridades. La política monetaria tomó el rol de “líder” en el proceso de coordinación de las políticas económicas; al mismo tiempo, la política fiscal retrocedió al papel de “seguidora” y los gobiernos se hicieron acreedores de los bancos centrales. Fueron innovaciones de importancia histórica. Los primeros bancos de emisión, como el Banco de Suecia y el Banco de Inglaterra, nacieron a finales del siglo XVII para financiar las casas reales de aquellos países. Eran acreedores del gobierno y se mantuvieron como tales después de la primera Guerra Mundial, cuando se convirtieron en bancos centrales, y hasta finales del

* Doctor en Economía por la UNAM; profesor e investigador en la Facultad de Economía de la UNAM.

** Doctor en Economía por la Universidad de Cambridge; profesor e investigador en la Facultad de Economía de la UNAM y en la Universidad Federico II de Nápoles.

siglo xx, cuando la organización de la política económica cambió para oponerse al dominio de la finanza.

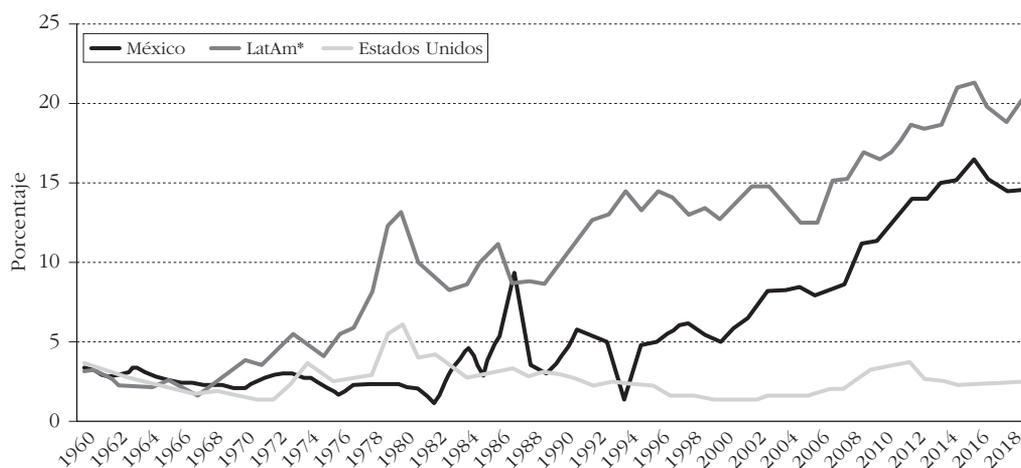
Transformaciones similares tuvieron lugar en México y en América Latina. Antes de los años noventa, el Banco de México no había sido líder en el proceso de coordinación de las políticas económicas ni deudor del gobierno federal. Desde mediados de los noventa el banco central se encuentra en esta nueva posición. Los cambios han tenido consecuencias negativas para la estructura productiva, la competitividad internacional, el crecimiento de la economía y la igualdad distributiva.

3. La política económica en la era del dominio de la finanza

En los países emergentes la acumulación de reservas internacionales tiene un papel clave en la conducción de la política económica bajo el “dominio de la finanza”. La gráfica 1 muestra que entre 1960 y 2018, la acumulación de reservas de México y de los países de América Latina ha aumentado notablemente. El fenómeno no se observa en la información estadística de Estados Unidos, ni se manifiesta en otros países ricos.

La acumulación de reservas internacionales implica un aumento de la emisión monetaria. Los bancos centrales compran las reservas de los operadores de la economía y, pagándoselas, emiten dinero o “base monetaria”. El exceso de dinero en circulación que así se origina debe ser eliminado o “esterilizado” para que la política monetaria funcione regularmente y alcance sus objetivos de inflación y estabilidad financiera. El Banco de México realiza las “operaciones de esterilización” del dinero puesto en circulación por la acumulación de reservas, imponiendo una variación del “crédito interno neto”, que es la diferencia entre los préstamos que las instituciones de crédito (ic) y el sector público reciben del banco central y los que otorgan al mismo. La gráfica 2 muestra que para controlar la emisión de base monetaria, las disminuciones del crédito interno neto deben compensar los aumentos de las reservas oficiales.

Gráfica 1. Reservas internacionales en relación con el PIB



* LatAm se refiere al promedio de Brasil, Chile, Colombia y Perú.

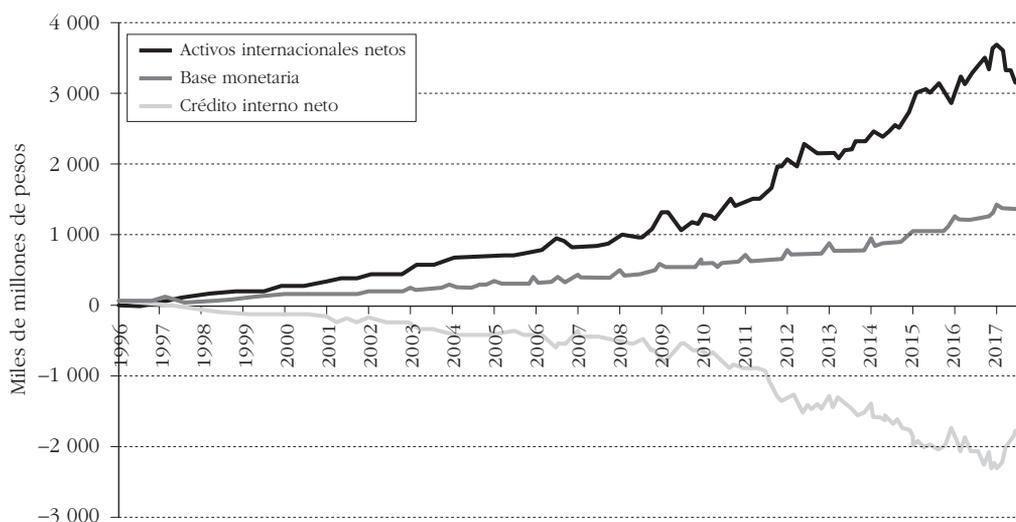
FUENTE: World Development Indicators (WDI).

Su Ley Orgánica asigna al Banco de México un amplio poder discrecional para realizar las operaciones de esterilización. El Banco decide de manera autónoma el monto de préstamos que el sector público y las ic deben obligatoriamente otorgar y en qué proporción estas entidades deben participar en las operaciones. Es decir, el Banco decide cómo repartir entre las ic y los contribuyentes mexicanos los costos de hacer funcionar la política monetaria. Los préstamos que las ic otorgan para estas operaciones se acumulan en cuentas en el Banco de México que se llaman “depósitos de regulación monetaria en pesos”. Los préstamos del sector público se acumulan en cuentas que se llaman “depósitos de regulación monetaria en valores gubernamentales”.

La información contenida en las hojas de balance del Banco de México muestra que hasta agosto de 2006 las ic han tenido la mayor participación en las operaciones de esterilización. En aquel momento el monto acumulado de depósitos de regulación monetaria en pesos era igual a 2.9% del PIB nacional. En los años siguientes este porcentaje ha ido disminuyendo hasta llegar a 0.8% del PIB en 2019. En cambio, a finales de 2005 el monto de depósitos de regulación monetaria en valores gubernamentales era igual a cero. En los años siguientes ha ido aumentando hasta llegar a un máximo de 7.3% del PIB en 2014.

Los depósitos de regulación monetaria en valores gubernamentales, que son préstamos del sector público al Banco de México, no son los únicos que este sector otorga al banco central. Si el saldo de la Cuenta Corriente de la Tesorería de la Federación en el Banco es positivo, también representa un préstamo del sector público. La información contenida en las hojas de balance del Banco muestra que la Cuenta ha tenido desde 1996 un saldo positivo, a pesar de que

Gráfica 2. Base monetaria, activos internacionales netos y crédito interno neto, 1996-2017



Nota: los datos corresponden a enero de cada año.

FUENTE: Banco de México.

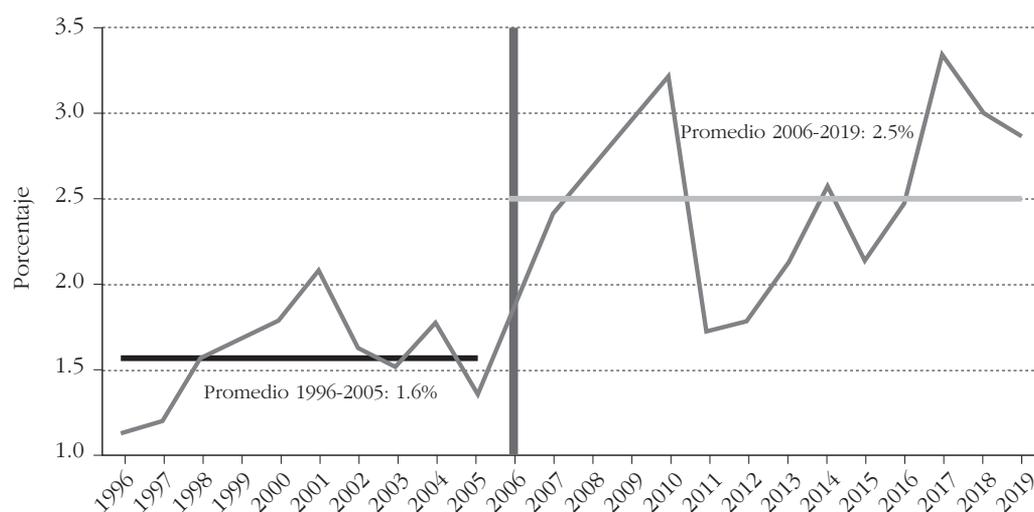
puede ser negativo (véase el artículo 12 de su Ley Orgánica). Su promedio fue de 1.6% del PIB en los años 1996-2005 y de 2.5% en el periodo 2006-2019 (véase la gráfica 3).

La suma de los depósitos de regulación monetaria en valores gubernamentales y del saldo de la Cuenta Corriente de la Tesorería de la Federación se aproxima al valor total del crédito neto del sector público al Banco de México. La suma se ha ido acercando a 10% del PIB con el correr del tiempo.

Para volverse un acreedor de gran tamaño del banco central, el gobierno federal ha tenido que practicar una política fiscal caracterizada por la austeridad. Desde 1996 a 2005 los partidos que ganaron las elecciones y gobernaron el país adoptaron espontáneamente la idea de conducir una política fiscal austera, como muestra el saldo de la Cuenta Corriente de la Tesorería (véase la gráfica 3). En 2006, a pesar de que los saldos de la Cuenta Corriente sugieren que los gobiernos no fueron “irresponsables” en su manejo en los 10 años anteriores, el Congreso aprobó la Ley Federal de Presupuesto y de Responsabilidad Hacendaria, que impone una norma rígida en la política fiscal.

Desde los años noventa, la mayoría de los países ha introducido normas fiscales rígidas creyendo que podían defender sus economías de los efectos negativos del dominio de la finanza. Estas normas, sin embargo, han generado problemas de crecimiento y desigualdad, y han sido criticadas por diversos analistas internacionales.¹ Una de las críticas afirma que, inhibiendo la flexibilidad en la conducción de la política fiscal, las normas rígidas inducen a los gobiernos a reducir aquellos gastos, como la inversión pública, que refuerzan la estructura productiva y la capacidad de crecimiento de la economía.

Gráfica 3. Cuenta Corriente de la Tesorería de la Federación, como proporción del PIB, 1996-2019



FUENTE: Banco de México.

¹ Véase Capraro y Panico (2020; 2021).

Cuadro 1. Tasa de crecimiento real del PIB
que mantendría el saldo en Cuenta Corriente en ceros
(porcentajes)

<i>Periodo</i>	<i>Tasa de crecimiento</i>	<i>Periodo</i>	<i>Tasa de crecimiento</i>
1996-2000	1.68	2013-2017	-1.03
2001-2006	-0.75	2018-2019	-1.26
2007-2012	-0.75		

FUENTE: elaboración propia con datos de WDI.

Esta tendencia se observa en la información estadística de México, según la cual, la inversión pública ha ido disminuyendo, llegando en 2018 a 2.9% del PIB, un nivel históricamente bajo. La reducción de la inversión pública se ha reflejado en la inversión total, que es el elemento clave para mejorar la productividad y la competitividad internacional. El cuadro 1 revela el deterioro de la competitividad internacional desde 1996, mostrando que la tasa media de crecimiento de la economía, que permitiría al saldo en Cuenta Corriente de la balanza de pagos estar en ceros en cinco periodos sucesivos (1996-2000, 2001-2006, 2007-2012, 2013-2017 y 2018-2019), ha ido disminuyendo.

4. El debate sobre la organización de la política económica antes de la crisis de 2007-2008

Los problemas relacionados con el dominio de la finanza y la organización de la política económica han movido a los analistas a proponer varias reformas. El debate fue abierto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en varias publicaciones de los años noventa investigó las “interrupciones repentinas” de la concesión de créditos a los países de América Latina en las fases recesivas del ciclo. Las publicaciones al respecto evidenciaron lo siguiente:

1. Los mercados financieros atribuyen una alta reputación a las entidades técnicas independientes, como los bancos centrales, pero desconfían de los partidos que guían los gobiernos. La mala reputación de los partidos contribuye a aumentar la probabilidad de que ocurran interrupciones repentinas de la concesión de créditos a los países de América Latina en las fases recesivas del ciclo.

2. Para mitigar las consecuencias de la mala reputación de los partidos políticos es necesario introducir reformas que limiten la discrecionalidad de los gobiernos en las decisiones de política fiscal, con el fin de mejorar su conducción.

Las propuestas de reforma contenidas en las publicaciones del BID apuntaban a dos líneas de acción diferentes que siguen teniendo vigencia. La primera sugiere la introducción de normas fiscales rígidas para restringir la discrecionalidad de los gobiernos en las decisiones en la materia.² La segunda solicita la introducción de entidades técnicas independientes que colaboren con el gobierno en la formula-

² Véase Gavin, Perotti y Talvi (1996); Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1996); Gavin (1997).

ción y ejecución de la política fiscal, con el fin de mejorar su calidad, fortalecer la reputación de sus hacedores en los mercados financieros y perseverar en su flexibilidad.³

El debate se extendió, luego, a los países más ricos.⁴ En varios se introdujeron normas rígidas que limitaban los poderes discrecionales de los partidos de gobierno y coartaban la flexibilidad de la política fiscal. En la Unión Monetaria Europea (UME) que se estaba construyendo en aquellos años, se introdujo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

Los problemas causados por la rigidez de las normas fiscales fomentaron ulteriormente el debate sobre la organización de la política económica. En la UME las dificultades relacionadas con el PEC propiciaron una amplia discusión. Todos los participantes reconocieron que la falta de flexibilidad de la política fiscal estaba creando problemas. Sin embargo, las propuestas de reforma se mantuvieron al margen.

Los seguidores de la primera línea de acción identificada en las publicaciones del BID insistieron en otorgar amplia discrecionalidad a la política monetaria y en atar las manos de los partidos políticos en la conducción de la política fiscal. Además, se opusieron a la introducción de entidades técnicas independientes en esa conducción, proponiendo únicamente revisiones de las reglas fiscales para volverlas más flexibles a lo largo del ciclo económico.⁵ Las revisiones de las reglas, sin embargo, aumentaban la ambigüedad de sus contenidos y la probabilidad de interpretaciones engañosas.⁶

Los partidarios de la segunda línea insistieron en la introducción de entidades técnicas independientes en la conducción de la política fiscal presentando nuevos argumentos:

1. En toda política económica las evaluaciones de los expertos dan mejores resultados que las reglas rígidas.⁷

2. La presencia de entidades técnicas en la conducción de la política fiscal favorece el diálogo entre las autoridades, así como la participación de los bancos centrales en la estrategia de desarrollo del país.⁸

3. Los procesos de coordinación que se centran en reglas rígidas impuestas con la aplicación de castigos no promueven la cooperación entre sus actores y fomentan la deslealtad y la defección de los acuerdos suscritos. Al contrario, los procesos que se centran en la participación de sus actores y en incentivos que prevén premios y castigos, fortalecen la colaboración para alcanzar los objetivos comunes.⁹

³ Véase von Hagen y Harden (1994); Eichengreen, Hausmann y von Hagen (1999).

⁴ Véase Fischer (1995); Blinder (1997).

⁵ Véase Buti, Eijffinger y Franco (2003); Blanchard y Giavazzi (2004); Beestma y Debrun (2005); Calmfors (2003; 2005).

⁶ Véase Calmfors y Corsetti (2003); Blanchard y Giavazzi (2004); Buitier y Grafe (2004).

⁷ Véase Fischer (1995); Blinder (1997); Eichengreen, Hausmann y von Hagen (1999); Fatás y Mihov (2003); von Hagen y Mundschenk (2003); Wyplosz (1999, 2005, 2008); Begg (2014).

⁸ Wyplosz (2005).

⁹ Von Hagen y Mundschenk (2003).

4. La presencia de entidades técnicas en la conducción de la política fiscal es compatible con los procedimientos de la democracia representativa y mejora su funcionamiento, porque obliga a los gobiernos a definir con detalles, incluso cuantitativos, los objetivos que la política pública quiere conseguir.¹⁰

A pesar del prestigio de los autores que sostenían la segunda posición, la primera tuvo mayor influencia en las decisiones de las autoridades antes de la crisis de 2007-2008. En la UME la reforma del PEC de 2005 modificó las reglas fiscales para hacerlas más flexibles sin cambiar la organización institucional del proceso de coordinación de las políticas económicas. Empero, las nuevas normas llevaron a interpretaciones capciosas por parte de los gobiernos. Además, surgieron comportamientos desleales y falsas declaraciones de los datos fiscales.

5. El debate después de la crisis de 2007-2008 y hasta la pandemia

Los resultados negativos de las reglas rígidas y de la crisis financiera indujeron cambios en el debate sobre la organización de la política económica. Los autores que sostenían la primera línea de acción se convencieron de la necesidad de reformar también la organización institucional.¹¹ Hubo entonces acuerdo sobre la necesidad de introducir entidades técnicas independientes, e incluso se propusieron dos puntos de vista enfrentados, correspondientes a las dos líneas que las publicaciones del BID habían identificado, sobre las funciones que estas instituciones deben desempeñar.

Los partidarios de la primera línea afirmaron que las entidades técnicas deben limitarse a monitorear la disciplina fiscal —es decir, actuar como “perro guardián” de la misma— cuidando que los pronósticos sobre los ingresos y los costos de las intervenciones sean bien estimados y que la política sea efectivamente anticíclica y reduzca el déficit público en las fases expansivas del ciclo. Los seguidores de la segunda línea aconsejaron que las instituciones tengan un doble mandato: cuidar la disciplina fiscal y participar en la formulación de políticas públicas que fomenten el desarrollo.

Reflejando el consenso sobre la introducción de entidades técnicas, las organizaciones internacionales empezaron a recomendarlas, inclinándose por limitar sus actividades a la función de perro guardián de la disciplina fiscal.¹²

La crisis financiera también estimuló reflexiones sobre la conducción de la política monetaria y su relación con la política fiscal. La Reserva Federal (FED) de Estados Unidos fue la primera en emplear una política monetaria “no convencional”, que hizo aumentar notablemente la emisión monetaria con el propósito de restablecer la estabilidad financiera. El Banco Central Europeo (BCE) adoptó esta política de manera gradual, incrementando la emisión monetaria después de la crisis de deuda de 2010 y declarando explícitamente que su objetivo era “restablecer el funcionamiento normal del mecanismo de transmisión de la política monetaria” (véase la Decisión 2010/5 del 14 de mayo de 2010) y la estabilidad financiera.

¹⁰ Blinder (1997).

¹¹ Véase Debrun y Kumar (2008); Debrun, Hauner y Kumar (2009); Kopits (2011).

¹² Véase OECD (2014 y 2017); Debrun, Zhang y Lledó (2017).

Frente a la gravedad de la recesión de 2008-2009 la FED y el BCE observaron que la recuperación de las economías necesitaba el apoyo de la política fiscal para reanimar las expectativas de los operadores. Esta reflexión, sin embargo, no logró asignar a la política fiscal un papel más amplio. Se limitó a proponer una mayor presencia de la política fiscal en la fase más aguda de la crisis, sin plantear que debía tener un rol diferente en el proceso de coordinación de las políticas económicas.

La ausencia de un cambio en la organización de la política económica y la insistencia sobre políticas fiscales austeras casi llevaron al colapso del euro en la primera mitad de 2012. La intervención del presidente del BCE, Mario Draghi, en la Global Investment Conference de Londres el 26 de julio de 2012, abrió una dura confrontación en el Comité Directivo del banco central, que concluyó a principios de septiembre con la capitulación de los partidarios radicales de la austeridad y de los procesos de coordinación centrados en reglas rígidas impuestas con castigos.

El colapso del euro fue evitado y se emprendió un proceso de reformas de la organización de la política económica para fomentar la confianza entre las diferentes autoridades nacionales y restituir discrecionalidad a la política fiscal. Desde 2014 todos los países de la UME han instituido un Consejo Fiscal Nacional independiente y en 2016 se fundó la Agencia Fiscal Europea, de carácter supranacional, con el doble mandato de cuidar la disciplina fiscal y fomentar el crecimiento de la economía. Desde entonces, la UME decide durante el “Semestre Europeo”, que va de noviembre a mayo, la combinación de las políticas fiscal y monetaria más conveniente para toda la eurozona. Las decisiones son tomadas con la participación activa de la Comisión Europea, del BCE, de la Agencia Fiscal Europea, de los gobiernos nacionales y de los Consejos Fiscales Nacionales.

Asimismo, en Estados Unidos la FED, tomando en cuenta la dificultad de los trabajadores para conseguir incrementos salariales y la menor probabilidad de que aumente la inflación, ha emprendido en años recientes un proceso de revisión del enfoque de política monetaria, reconociendo la necesidad de focalizarla más sobre la consecución del máximo nivel posible de empleo que sobre la inflación (véase la conferencia del presidente de la FED, Jerome Powell, en el Simposio de Jackson Hole, el 27 de agosto de 2020).

Estas experiencias indican que en algunos países las relaciones entre las políticas monetaria y fiscal ya estaban en un proceso de cambio antes de la pandemia. Las transformaciones ya implicaban un abandono de la política de austeridad. La pandemia ha modificado aún más las relaciones entre los bancos centrales y las autoridades de gobierno en varios países. La FED y el BCE han tenido que seguir aumentando la emisión monetaria, pero esta vez con el objetivo declarado de permitir a los gobiernos financiar sin problemas los déficits públicos.

Así, la política fiscal ha vuelto a tener un papel central en la organización de la política económica. Los déficits públicos han crecido para hacer frente a las necesidades de salud de los ciudadanos, a la preservación del tejido social afectado por el distanciamiento social y la pérdida de empleo, a la protección de los trabajadores y

de las empresas, a la recuperación de la economía y su nueva inserción en relaciones internacionales que la pandemia está cambiando profundamente.

6. La organización institucional de la política económica en México

Las mutaciones de la organización de la política económica en México coinciden sólo en parte con aquéllas de los países examinados en las secciones anteriores. En 1993-1994, la reforma del artículo 28 de la Constitución y la promulgación de la Ley Orgánica del Banco de México encaminaron el país hacia la atribución a las autoridades monetarias del rol de líderes en la coordinación de las políticas económicas. Desde 1996 el sector público ha aceptado ser acreedor del banco central y ha administrado sus finanzas manteniendo un saldo positivo en la Cuenta Corriente de la Tesorería. En 2001 el Banco adoptó oficialmente el enfoque de objetivo de inflación en política monetaria.

Un cambio relevante en la política económica mexicana se observa en 2006, año en el que no se introdujeron modificaciones en la política económica de los países antes examinados. En agosto el Banco de México decidió que las ic no debían participar más en las operaciones de esterilización y contribuir a los costos de hacer funcionar la política monetaria. No se trató de una elección técnica porque el mismo resultado se hubiera obtenido continuando con el reparto anterior. Fue una elección política que ha transferido beneficios de los contribuyentes a las ic.

También en 2006 se observa otro cambio relevante en la política económica mexicana. Se introdujo la Ley Federal de Presupuesto y de Responsabilidad Hacendaria, que impuso una regla fiscal restrictiva a los gobiernos; no obstante los saldos de la Cuenta Corriente de la Tesorería sugieren que habían tenido una conducta “responsable” en su manejo.

A pesar de que la adopción del enfoque de objetivo de inflación y la legislación vigente obligan a la transparencia en la conducción de la política monetaria, los documentos oficiales del Banco de México no evidencian que en agosto de 2006 se decidió que las ic no debían contribuir más a las operaciones de esterilización y no aclaran las razones de esta decisión. Además, no hay en la literatura una interpretación de este hecho y sería también necesario averiguar si tuvo alguna relación con la decisión de los partidos presentes en el Congreso de aprobar la Ley Federal de Presupuesto y de Responsabilidad Hacendaria.

Esta falta de información no permite profundizar un tema clave: ¿qué influencia han tenido sobre la política económica los avatares de las relaciones entre los tres actores principales de la coordinación de las políticas monetaria y fiscal, es decir, los partidos políticos, el banco central y el sector financiero? Se trata de una cuestión fundamental para interpretar la conducción de la política económica y para introducir reformas que hagan salir al país de la trampa de la austeridad.

Antes de la pandemia no se encuentran otros cambios relevantes en la organización y conducción de la política económica mexicana. La crisis financiera de 2007-2008 no indujo al banco central a implementar una política monetaria no convencional. El Banco de México ha continuado controlando pragmáticamente el crecimiento de los agregados monetarios, compensando el incremento de las

reservas internacionales con el aumento del crédito neto interno que, después de 2006, tiende a coincidir con los préstamos del sector público al banco central.

La pandemia indujo cambios en la política monetaria, pero no en la política fiscal. El 21 de abril de 2020 el Banco de México introdujo un conjunto de medidas que han aumentado la emisión monetaria. El objetivo declarado era “promover el funcionamiento ordenado de los mercados de deuda y de cambio de nuestro país”. A diferencia de la FED y del BCE, el Banco intervino para defender la estabilidad financiera y no para permitir al gobierno financiar los déficits públicos. Durante la pandemia, México ha resultado ser el país de la OCDE con los menores gastos fiscales para enfrentarla.

Una de las medidas del 21 de abril de 2020 estableció la devolución de lo que quedaba de los depósitos de regulación monetaria en pesos a las IC. En esta ocasión el Banco de México ha aclarado que la razón de esta decisión ha sido pedir a cambio a las IC que cuidaran las necesidades financieras de las empresas. Los informes trimestrales del Banco, sin embargo, muestran que el objetivo no se ha logrado. El resultado era previsible. Las políticas no convencionales de otros bancos centrales habían previsto transferir recursos a las IC, pero después de que éstas hubieran demostrado haber aumentado efectivamente los préstamos a las empresas.¹³ Transferir recursos sin imponer una “condicionalidad” es una omisión evidente que hace dudar que el objetivo declarado sea el propósito real de la medida.

Las medidas del 21 de abril de 2020 no contienen cambios en la relación entre la política monetaria y la fiscal, que ha mantenido la misma pauta antes y después de la pandemia. En lugar de seguir el ejemplo de los países examinados, México ha continuado debatiendo acerca de la austeridad fiscal en el contexto de la mayor recesión en la historia del país. La motivación oficial de todas las autoridades de política económica es que, a diferencia de los países ricos, México no puede contratar nueva deuda sin poner en riesgo la posición del país en los mercados internacionales.

Las condiciones prevalecientes en los mercados financieros internacionales seguramente sugieren que un país como México debe ser prudente en contratar deuda pública. Por esta razón, la gravedad de la situación obliga a preguntarse si es posible financiar al sector público sin generar una deuda que ponga en riesgo la posición financiera del país. La respuesta a esta pregunta es afirmativa. Es posible, dentro del marco legislativo vigente, financiar el sector público sin crear una deuda que circule libremente en los mercados.

La Ley del Banco de México (reformada el 10 de enero de 2014), establece que el Banco no puede otorgar préstamos al gobierno federal, excepto que sea “mediante el ejercicio de la Cuenta Corriente que lleve a la Tesorería de la Federación...” (art. 11). Manteniendo un saldo negativo en esta Cuenta, el gobierno puede financiar sus gastos con un crédito del banco central. El artículo 12 de la misma Ley establece que el saldo negativo de esta Cuenta no puede rebasar el “1.5% de

¹³ Véase las *Longer Term Refinancing Operations* del BCE en 2014.

las erogaciones del propio gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio de que se trate..., salvo que, por circunstancias extraordinarias, aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos”. Las “circunstancias extraordinarias” coinciden con las consecuencias ocasionadas por la pandemia.

Aunque la legislación permite utilizar el crédito relacionado con la Cuenta Corriente, todos los gobiernos desde el sexenio de Ernesto Zedillo han decidido no usarlo, manteniendo en esta Cuenta un saldo positivo elevado y creciente. Al final del mes de septiembre de 2020 el saldo fue de 607 000 millones de pesos, una reserva abundante que se puede usar inmediatamente para financiar los déficits del sector público sin generar una deuda que ponga en riesgo la posición financiera del país.

El financiamiento de los déficits por medio de la Cuenta Corriente de la Tesorería implica un aumento de la emisión monetaria. Sin embargo, otros instrumentos que la Ley Orgánica pone a disposición del Banco de México permiten mantener un control suficiente de la emisión monetaria, evitando aumentos no deseados. Nos referimos al uso de los depósitos de regulación monetaria en pesos. El Banco puede pedir que las ic inviertan parte de sus activos financieros en estos depósitos, que pagan una tasa de interés positiva relacionada con la postura de política monetaria. Sin embargo, desde agosto de 2006, el Banco ha decidido que las ic no deben cooperar más en las operaciones de esterilización. Además, las medidas del 21 de abril de 2020 han establecido la devolución de lo que quedaba de estos depósitos a las ic. Esta decisión, que confirma la línea adoptada por el Banco en 2006, resulta sorprendente: ¿por qué las ic no deben ayudar al país en la dramática situación causada por la pandemia?

7. El uso de los recursos disponibles plantea un desafío político

La solución de ingeniería financiera que se propone para aumentar los gastos fiscales es técnicamente sencilla. Sin embargo, enfrenta un desafío político complejo. Su uso se debe acompañar con una iniciativa política, es decir, un acuerdo nacional entre los grupos económicos y sociales y entre todas las entidades públicas, incluido el Banco de México, que derive en un plan nacional para la recuperación de la economía y en una reforma sobre la calidad de la política económica, en línea con lo que la literatura mencionada con anterioridad ha evidenciado. La reforma debería tener como objetivo la reducción del riesgo de que los recursos puestos a disposición del gobierno sean mal utilizados.

El Banco de México goza de una buena reputación en los mercados financieros internacionales, reputación que se ha ganado en los últimos 25 años de actividad. Desafortunadamente, como ya aclaraban las publicaciones del BID de los años noventa, no se puede decir lo mismo de la autoridad política.

En ese contexto de reputaciones polarizadas, la utilización de recursos provenientes del Banco podría ser interpretada por los mercados financieros como un ataque a la independencia del banco central o como un desperdicio que culminaría en salidas de capitales, devastadoras para la estabilidad económica. Se requie-

re entonces garantizar, mediante la formulación compartida de un plan nacional y la creación de nuevas entidades técnicas, que los recursos puestos a disposición del fisco no sean malgastados.

En este nuevo cuadro institucional el Banco de México debería garantizar frente a los mercados financieros la coherencia de la política económica nacional con la estabilidad financiera. Para que esa garantía sea creíble, el gobierno federal debería compartir parte de sus poderes sobre la postura de política fiscal con una autoridad técnica dotada de independencia. No se trata de privar a las autoridades políticas del poder de tomar las decisiones últimas sobre los recursos disponibles; lo que se necesita es mejorar la calidad de la intervención pública integrando de manera más eficiente el conocimiento técnico de los expertos en las decisiones sobre las políticas gubernamentales que deben ponerse en práctica.¹⁴

8. Conclusiones

La pandemia ha vuelto perentorio mejorar la coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. Este proceso puede comenzar mejorando la administración de la Cuenta Corriente de la Tesorería y ampliando el uso de los depósitos de regulación monetaria en pesos. Hasta ahora, las leyes del Banco de México y las relacionadas con el Presupuesto de la Federación han sido interpretadas con base en la desconfianza que los mercados financieros muestran hacia la conducción de la política fiscal por parte de la autoridad política, desconfianza que a veces también se manifiesta en las relaciones entre las instituciones públicas nacionales. Es urgente que ello se modifique y que las leyes sean interpretadas a partir de una nueva organización de política económica basada en la confianza y la comunicación.

En varios países los cambios en la política económica vienen desde antes de la pandemia. Ésta sólo los ha vuelto más necesarios y urgentes. Ha cambiado la relación entre política y economía y está alterando el comercio internacional, las cadenas globales de valores y las relaciones entre los países del mundo. Para adaptarse a estos cambios es necesario intervenir con políticas que refuercen la estructura productiva. Estas políticas implican gastos públicos. Si los otros países gastan y México no, se quedará atrás, incurriendo en problemas de competitividad internacional, de balanza de pagos y de desarrollo. Una consecuencia adicional es que tampoco la política monetaria será capaz de garantizar la estabilidad financiera porque los déficits en cuenta corriente de la balanza de pagos son una de las causas principales de los ataques especulativos. **Ω**

Referencias

- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1996), “Budget institutions and fiscal performance in Latin America”, *NBER Working Paper*, 5586, mayo.
- Beestma, R., y X. Debrun (2005), “Implementing the Stability and Growth Pact: Enforcement and procedural flexibility”, *ECB Working Paper*, 433, enero.

¹⁴ Para más detalles sobre las reformas que se requieren, véase Capraro y Panico (2020; 2021).

- Begg, I. (2014), "Genuine economic and monetary union", *The New Palgrave Dictionary of Economics*, edición virtual, Palgrave Macmillan, DOI <10.1057/978-1-349-95121-5_2892-1>.
- Blanchard, O.J., y F. Giavazzi (2004), "Improving the SGP through a proper accounting of public investment", *CEPR Discussion Paper Series*, 4220.
- Blinder, A.S. (1997), "A core of macroeconomics beliefs", *Challenge*, julio-agosto.
- Buiter, W.H., y C. Grafe (2004), "Patching up the pact: Suggestions for enhancing fiscal sustainability and macroeconomic stability in an enlarged European Union", *Economics of Transition*, 12(1), pp. 67-102.
- Buti, M., S. Eijffinger y D. Franco (2003), "Revisiting the stability and growth pact: Grand design or internal adjustment?", *European Economy – Economic Papers*, 180, enero.
- Calmfors, L. (2003), "Fiscal policy to stabilise the domestic economy in the EMU: What can we learn from monetary policy?", *CESIFO Economic Studies*, 49, pp. 319-353.
- (2005), "What remains of the Stability Pact and what next?", *Swedish Institute for European Policy Studies, Report*, 8, noviembre.
- Calmfors, L., y G. Corsetti (2003), How to reform Europe's fiscal policy framework, <<http://rincwind.iies.su.se/~lcalmfor/wejjan16calmfors.pdf>>.
- Capraro, S., y C. Panico (2020), "¿Podemos defendernos de los efectos persistentes de la crisis y fortalecer la economía?", *Cuadernos de Investigación en Desarrollo*, 23.
- (2021), "Monetary policy in liberalized financial markets: The Mexican case", *Review of Keynesian Economics* (en preparación).
- Debrun, X., y M.S. Kumar (2008), "Fiscal rules, fiscal councils and all that: Commitment devices, signaling tools or smokescreen?", *Proceedings of the Banca d'Italia Public Finance Workshop*, Banca d'Italia, Roma.
- Debrun, X., D. Hauner y M.S. Kumar (2009), "Independent Fiscal Agencies", *Journal of Economic Surveys*, 23, pp. 44-81.
- Debrun, X., X. Zhang y V. Lledó (2017), *The Fiscal Council Dataset: A Primer to the 2016 Vintage*, International Monetary Fund, marzo.
- Eichengreen, B., R. Hausmann y J. von Hagen (1999), "Reforming budgetary institutions in Latin America: The case for a national fiscal council", *Open Economies Review*, 10, pp. 415-442.
- Fatás, A., e I. Mihov (2003), "On constraining fiscal policy discretion in EMU", *Oxford Review of Economic Policy*, 19(1), pp. 112-131.
- Fischer, S. (1995), "Central-Bank Independence Revisited", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 85, pp. 201-206.
- Gavin, M.K. (1997), "A decade of reform in Latin America: Has it delivered lower volatility?", *Inter-American Development Bank, Working Paper Series*, 349.
- Gavin, M.K., R. Perotti y E. Talvi (1996), "Fiscal policy in Latin America: Volatility, procyclicality, and limited creditworthiness", *Working Paper, Inter-American Development Bank*.
- Kopits, G. (2011), "Independent fiscal institutions: Developing good practices", *OECD Journal on Budgeting*, 11, pp. 35-52.
- OECD (2014), *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, Public Governance and Territorial Development Directorate OECD Senior Budget Officials (SBO), OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions (PBO), febrero, <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>>.

- OECD (2017), *Designing Effective Independent Fiscal Institutions*, <www.oecd.org/gov/budgeting>.
- Von Hagen, J., e I.J. Harden (1994), "National budget processes and fiscal performance", *European Economy Reports and Studies*, 3, pp. 311-408.
- Von Hagen, J., y S. Mundschenk (2003), "Fiscal and monetary policy coordination in EMU", *International Journal of Finance and Economics*, 8(4), pp. 279-295.
- Wyplosz, C. (1999), "Economic policy coordination in EMU: Strategies and institutions" (mimeo), <http://hei.unige.ch/~wyplosz/cw_bonn_final.PDF>.
- (2005), "Fiscal policy: Institutions versus rules", *National Institute Economic Review*, 191, pp. 70-84.
- (2008), "Fiscal policy councils: Unlovable or just unloved?", *Swedish Economic Policy Review*, 15, pp. 173-192.

La 4T desnuda / La otra mirada

Julio Figueroa*

Todos tenemos contradicciones, íntimas y públicas, visibles e invisibles, vitales y sustanciales o triviales. Las contradicciones de Andrés Manuel López Obrador en el poder, el patriarca del sexenio, son un mar de fondo ¿Qué hay en el fondo?

He terminado de leer el libro colectivo *Balance temprano. Desde la izquierda democrática* (México, Grano de Sal, 2020), en el cual 23 académicos estudian, revisan y analizan los primeros 18 meses del gobierno de López Obrador. Tiempos rápidos, duros y vertiginosos. Vivimos en la Edad Luz.

Por dondequiera que se entre al libro, 18 grandes temas, se sale preocupado y doliente. No es un alegato ideológico a favor o en contra. Es un estudio serio y un análisis crítico de los datos existentes y la realidad visible. No estábamos bien, no estamos bien y no vamos bien. Sin gritos ni consignas. Claro, estamos por cumplir apenas el primer tercio del gobierno, dos años.

Es un libro dramático pero no pesimista ni reaccionario. Hace lo que tiene que hacer desde su ámbito académico, no academicista; ver la realidad, estudiar los datos, contrastar los hechos con el discurso, analizar los resultados, acotar y contrastar la narrativa del poder. No es un diálogo con el presidente, ni siquiera con la sociedad; es un observatorio de la realidad social viva y contradictoria, a tope los hechos y las palabras.

Como la pandemia, la 4T encabezada por AMLO lo ha tocado y trastocado casi todo en materia de políticas públicas. ¿Para mejorarlo o empeorarlo o dar vueltas en círculo?

Crisis sanitaria, crisis económica, crisis en la educación, crisis en la violencia e inseguridad territorial, feminicidios, crisis en la seguridad y militarización del gobierno, crisis en la desigualdad y la justicia social, crisis en el medio ambiente y el cambio climático, crisis en la política migratoria, crisis en los presupuestos de ciencia, cultura, educación, salud, organismos autónomos y organizaciones civiles, etc. Crisis en el Estado constitucional, laico, flaco, pulgoso, poco eficiente y centralizado.

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Confrontación permanente con los medios y con la sociedad, atizando el fuego de la discordia desde el poder entre los unos y los otros. Combatiendo la corrupción como un espectáculo mediático, sin crear o aceitar las estructuras necesarias de vigilancia, transparencia, rendición de cuentas y sanción legal de los ilícitos. Sin crecimiento económico, sin reforma fiscal, sin nuevos ingresos, sin desarrollo. Despreciando todo lo hecho por los gobiernos anteriores calificados de neoliberales, con sus élites corruptas, la “mafia del poder”. Personalizando la maquinaria del bienestar social y la clientela electoral. Inaugurando en el México moderno un nuevo populismo, caudillismo, presidencialismo. Todo pasa por AMLO o no pasa.

¿Vamos bien? Pese a todo, ¿vamos saliendo de las contingencias y los imponderables y estamos avanzando hacia nuevas bases y estructuras sociales? ¿La poderosa narrativa optimista del poder coincide con la realidad compleja y contradictoria? ¿No es puro cuento ni pensamiento mágico del patriarca del sexenio? ¿Qué país asumió en 2018, qué México tenemos a finales del 2020, qué país tendremos en 2024, en 2030?

1. Rolando Cordera y Enrique Provencio reconocen el impacto de la emergencia extraordinaria y no ven, ante la crisis económica agravada por la pandemia, nuevas estrategias de política económica. Señalan cinco prioridades, que implican una convocatoria de Estado, más densidad y no retórica en el discurso político, y un diálogo abierto que propicie la concordia y el debate: a) Una revisión seria de la política social, más allá de los programas de bienestar; b) Reactivar la inversión pública y privada; c) Apoyos productivos a la suspensión de actividades, quedarse en casa y trabajar en ella; d) Programas y respuestas regionales según la gravedad y variedad de los problemas; e) Reforma hacendaria. No hay cambios mayores y no hay diálogo nacional. No hay debate de altura.

2. Gonzalo Hernández Licona dice que nadie mejor que López Obrador ha sabido captar y capitalizar el malestar social histórico, pero otra cosa es “que el presidente tenga las ideas, el conocimiento y los instrumentos para encarar y resolver los problemas”. Repasa y lamenta el borrón y cuenta nueva de los programas sociales anteriores, y vuelta a empezar sin acumular lo aprendido, las experiencias, los registros, la gente y los problemas focalizados. Y puntualiza: “La política social no puede resolver los grandes problemas históricos. Ayuda y es un pilar, pero, sin crecimiento ni política económica que lo provoque, los frutos serán precarios...”. La pandemia cambió todo, “pero el guión de la política gubernamental permaneció igual, y constituye un error histórico”. No está mal “el dinero en efectivo como política social” (vieja idea de Gabriel Zaid, *El progreso improductivo*, México, Siglo XXI Editores, 1979), sabiendo que es insuficiente sin educación, trabajo, desarrollo económico, producción, generación y distribución de la riqueza, etcétera.

3. José Woldenberg ve un presente oscuro y un futuro que puede ser peor. Revisa y cuestiona las tendencias maniqueas y poco democráticas del patriarca del poder que edita un presidencialismo inédito. Democracia delegativa y presidencialismo nominalista: todo se deja en manos del presidente y en el discurso de éste la realidad es el discurso. De paso nos regala unas viñetas literarias entrañables que es difícil no compartir. Y una idea terrible (que expondré más adelante).

4. Jacqueline Peschard destaca lo que ya sabemos, el combate a la corrupción que identifica a AMLO y que éste ha señalado como el mal mayor del país, pero la investigadora duda de la efectividad de su combate. Su “concepción individualista de la corrupción es muy limitada”, persigue mediáticamente a los grandes personajes y deja intocado el engranaje oficial. La corrupción no es individual sino estructural y social. Su caballito de batalla parece más una lucha simbólica. Un espectáculo mediático y no un cambio de fondo, que desde luego no es fácil. Seguimos sin transparencia, sin rendición de cuentas, sin vigilancia. ¿La corrupción y la impunidad sólo en casa de los enemigos identificados? ¿No veremos al final del sexenio reproducido adentro lo que se condenaba afuera? ¿Qué sucede en los rincones oscuros de las oficinas públicas?

5. Sergio López Ayllón, Saúl López Noriega y Javier Martín Reyes hacen evidente la “abierta discrepancia entre la retórica y la práctica reformista del lopezobradorismo”. Las tensiones entre el derecho y el poder, que el patriarca trata siempre de resolver a su favor. “Tenemos un presidente que cree que sus palabras son normas, que piensa que su voluntad se encuentra por encima de la Constitución y las leyes, que no tiene el menor pudor en cancelar derechos fundamentales por la vía del decreto”. En suma, el poder en turno se niega al límite del ejercicio del poder que impone el Estado de derecho. Parece pensar que el mandato popular encarnado en su figura presidencial le da derecho a todo lo que dicte su voluntad. Él es el pueblo. El poder concentrado en un hombre. Las reglas legales ceñidas a su voluntad de poder. Para eso sirve el poder, ¿no? No. Quien abarca mucho, aprieta poco.

6. Carlos A. Flores Vargas y la creciente militarización del país sin pacificación. Negando y contradiciendo todo lo que decía antes de ser presidente. ¿Qué mar de fondo hay en esa relación? “La ocupación militar del Estado es aún más delicada si se advierte la magnitud de la participación de los cuerpos castrenses en novedosas encomiendas que van desde funciones inmobiliarias, migratorias, de asistencia social, atención a emergencias y control de aduanas y puertos”. Más la Guardia Nacional. Asistimos a la constitucionalización de la militarización (Lisa Sánchez). “Hoy sabemos que los militares no regresarán a los cuarteles, al menos, durante el mandato de AMLO”. Y es el mismo Ejército que falló en la guerra contra las drogas y que el hoy presidente denunciaba cuando era opositor. El balance es grave. ¿Había o existe otra alternativa?

7. Tonatiuh Guillén López repasa las relaciones siempre tensas con Estados Unidos, en este caso con el gobierno de Donald Trump, y el sometimiento y la regresión en la política migratoria mexicana. “La política en materia migratoria del gobierno de López Obrador es emblemática de un proyecto de transformación que inicialmente tuvo un horizonte innovador... pero que en breve tiempo terminó en su contrario”. Las circunstancias mandan y los hechos tienen la cabeza más dura que los ideales mentales. Los bajos fondos del poder. El imperialismo democrático nos vigila y nos presiona. ¿Qué seguirá con el nuevo gobierno estadounidense? En nuestro caso, uno es el discurso en casa y otro en la casa ajena. AMLO no quiere pelearse con los vecinos pero se pelea y divide a los mexicanos. Política

migratoria: “Un paso adelante y tres atrás”. (Creo sin embargo que López Obrador personalmente es uno de los presidentes más limpios de Peña a Echeverría, es su fuerza, pero no así la misma vieja clase política a la que representa, el muégano de Morena).

8. Luis Emilio Giménez Cacho ve bien la reforma laboral de AMLO, tal vez lo mejor de su gobierno, obligado (como Peña Nieto) por los compromisos y las presiones internacionales, en este caso, la firma del nuevo tratado comercial con Estados Unidos (T-MEC). Reconoce el significativo aumento al salario mínimo que la crisis económica ha diluido, por desgracia. Y observa un nuevo y viejo sindicalismo cuyas relaciones con el poder en turno no sabemos cómo serán. Todo está en movimiento. “A la mitad del río”. En las dudosas aguas de la política nacional e internacional. ¿Qué camino tomarán en el sexenio de AMLO? Lo cierto es que el sindicalismo no es lo suyo. No cree en los líderes ni se acomoda a las formalidades legales. Sólo cree en él y en el pueblo que él representa.

9. Antonio Azuela, Julia Carabias y Enrique Provencio se preguntan, ¿cómo anda nuestra política ambiental? No hay prioridad, no hay ningún interés, no hay presupuesto, no hay... Reprobados. Sólo avanzan los megaproyectos del Tren Maya y el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec. “En cuestiones clave como la transición energética, la acción climática, la protección de la biodiversidad, el apoyo presupuestal, el fortalecimiento institucional y otros aspectos ha continuado con la tendencia de los años previos o incluso ha tenido retrocesos”. En suma, el discurso político de transformación de la 4T carece de una visión ambiental moderna. La gestión ambiental es una de las áreas más damnificadas y debe revisarse por los compromisos internacionales adquiridos de la Agenda 2030.

10. Fernando Tudela en su balance del cambio climático, nos dice: “No son localizables citas del presidente López Obrador que expresen preocupación por el cambio climático o un compromiso firme para enfrentarse a sus causas y efectos. La gran transformación socioeconómica que preconiza no parece incluir hasta ahora una transición hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono y resiliente. El tema sale del marco de las prioridades de la actual administración pública federal”. Pero se avanza en el rescate y la reposición de Pemex como “palanca del desarrollo nacional” y en la construcción de la refinería de Dos Bocas. Un proyecto energético sin tomar en cuenta el complejo tema del nuevo desarrollo que exige el cambio climático. La presión tendrá que venir de fuera, de los tratados internacionales. Sin presupuesto ni interés, serán muy difíciles los cambios.

11. Jorge Javier Romero Vadillo y el evidente retroceso en la educación. Se echó abajó la reforma laboral educativa neoliberal, pero no hay nueva reforma educativa de la 4T. “Es un retroceso que tendrá consecuencias durante generaciones”. Y llegó lo peor: “Cuando la restauración del antiguo régimen educativo, vestido con nuevos ropajes, comenzó a ponerse en marcha, estalló la crisis sanitaria provocada por la pandemia y las clases se suspendieron en todo el sistema”. Siguió la incertidumbre y la evidencia de los enormes rezagos tecnológicos y de la desigualdad social en el campo y la ciudad. Los efectos serán devastadores. “Si la crisis sanitaria atacó un sistema sanitario maltrecho y con serios problemas de cali-

dad y cobertura, y la crisis económica va en camino de convertirse en la mayor depresión desde 1929... la crisis educativa ha caído sobre un sistema educativo en ruinas". Tiempos de peste. "Es probable que el país pierda al menos una década en el proceso de disminución de su rezago escolar... Jóvenes empobrecidos y mal educados en un país que se cae a pedazos". ¿Exagera el académico? Lo cierto es que el discurso político vuela y la realidad se arrastra descalza sobre las piedras. Y para colmo: allí siguen la CNTE y el SNTE disputándose el botín.

12. Adrián Acosta Silva mira dubitativo la educación superior de la nueva utopía: una idea "transformacionista" en "un contexto de creencias vagas, austeridad 'ciega' y confusión entre medios y fines", sobre los rieles del viejo régimen. La ruptura radical con el pasado es más simbólica que real. No hay directrices nuevas que valgan la pena. Grandes fines y pobres y vagos medios. ¡Cien universidades de un plumazo! Fácil. ¿Cómo hacer más con menos sin los recursos materiales y humanos necesarios? La Idea del Sacrificio "bajo las aguas heladas de la nueva gestión pública". La utopía sexenal transformacionista de la 4T navega a la deriva...

13. Pedro Salazar Ugarte, "una laicidad muy religiosa", la del gobierno de AMLO. ¿Avanzamos o retrocedemos con este presidente "liberal"? "El discurso presidencial es profundamente contradictorio... y el propio presidente ha sido titubeante en su deber de ser garante del principio de laicidad constitucional". Es un presidente cristiano usando la religión como un instrumento, acercándose a los grupos más conservadores. Habla de los valores morales de Cristo (que no siempre practica), pero no de los valores de la democracia moderna: la crítica, la autocrítica, la disidencia y la tolerancia del otro distinto, el reconocimiento del adversario, la libertad del contrario sin ser traidor a la patria. Tal vez su concepción vertical del poder, le impide reconocer el movimiento y el choque de los valores universales e individuales. Su movimiento y su cambio. En muchos lugares, "para muchas personas, lo que ayer estaba mal hoy puede estar bien, y viceversa". Preso de sus ideas y creencias fijas y absolutas, AMLO no reconoce este choque, cambio y movimiento de los valores. De ahí su concepción de la historia, la sociedad y el poder en blanco y negro, los buenos y los malos, los patriotas y los traidores. Y no hablemos, así sea en broma, de sus valores mágicos: sus estampitas del "detente" frente al virus maligno. Su constitución moralizante no es constitucional ni moderna.

14. Rafael Rojas sentencia "el ocaso del Estado cultural mexicano", desmoronándose por los recortes presupuestales y la pandemia. "A pesar de sus muchos partidarios en el sector académico e intelectual, el presidente propuso una limitación del debate por medio del recorte presupuestal". Si tienen vocación que se rasquen con propias uñas o los sostengan sus patrones, parece decir. Un golpe duro y seco alegando el fin del neoliberalismo y el combate a la corrupción, "fuera máscaras". AMLO no habla de alternancia democrática, sino de cambio de régimen, regeneración de la vida pública, la cuarta transformación histórica en la línea de la Independencia, la Reforma, la Revolución, nada menos, y la suya. Desdeña todo el largo y sinuoso tránsito democrático desde los años setenta-ochenta y lo embona y desecha como parte del periodo neoliberal. A la basura 30 años de historia. La nueva historia comienza con López Obrador. Y sin embargo, varias de

sus medidas políticas son neoliberales. Su sacrificio moral es un sacrificio neoliberal y cristiano.

15. Antonio Lazcano Araujo reflexiona sobre la politización de la ciencia y el desarrollo científico. Casi hemos escapado del poder religioso pero no del poder (o la indiferencia) de la política y del capital. Tenemos poco desarrollo científico pero “nuestra herencia no es una red de agujeros”. Ahora se ha desplegado “una atmósfera antiintelectual catalizada desde las alturas del poder presidencial”, en vez de apoyarse en los estudios y diagnósticos que existen, cuando más se necesitan, “el desdén por el trabajo académico”, que es visto como parte del diabólico neoliberalismo. “La prosperidad de una nación no se puede medir sólo por el producto interno bruto [ni por el bienestar del alma], sino que es indispensable considerar los derechos humanos, el bienestar social [no sólo del alma], la relación con el medio ambiente y el acceso a la cultura y la ciencia”. Honda y bella reflexión crítica, entre pares.

El arte es el yo, la ciencia y la política son el nosotros y los otros nosotros: túyoélnosotros.

16. Raúl Trejo Delarbre, especialista en medios, analiza con dureza al presidente y su relación con los medios. En lo esencial, la administración de López Obrador no ha modificado la manera de ejercer la publicidad oficial como un método de control. Se gasta menos pero se mantienen las decisiones discrecionales de antes. Han disminuido las cantidades pero no los viejos criterios. Las “mañaneras” son parte del nuevo estilo de gobernar. Explotan la virtud y el vicio del gobernante. “No hay duda de que es un presidente vehementemente mediático... Si el ejercicio de gobierno implica enfrentar y resolver problemas, proponer y desarrollar políticas, instruir y convencer a los ciudadanos, crear acuerdos indispensables en toda sociedad... si gobernar es dirigir un país, se puede dudar de que eso es lo que hace López Obrador... A los medios, el presidente mexicano no los emplea para persuadir sino para apabullar. No difunde explicaciones sino admoniciones. Su importante capacidad de comunicación no la aprovecha para guiar a los ciudadanos sino para dividirlos. López Obrador no ocupa los medios para gobernar sino para hacer proselitismo”. El discurso de todos los días se alarga, se diluye y se trivializa muchas veces. Su pobreza informativa, su dudosa veracidad, las medias verdades, “los otros datos”. AMLO es el conductor, el protagonista y la estrella que brilla todos los días, incluidos sábados y domingos. Está en la conversación pero no en el centro de los problemas. “No hay una estrategia de comunicación para atender los problemas del país... sino mera propaganda en esa perorata interminable”. (Tal vez Obrador no olvida cuando le echaron montón en sus entrevistas en Milenio y Televisa, y hoy se desquita y les pega a todos).

17. Salomón Chertorivski y la pandemia. Según el especialista “la gestión del gobierno mexicano ante la pandemia” ha sido lenta, tardía, titubeante, ambigua, cambiante, errónea, insuficiente, catastrófica. Y “no protegimos debidamente a quienes nos protegen”, el personal de los servicios médicos. La “nueva normalidad” puede ser el nuevo desastre en puerta. Desde un principio se subestimó el

problema más grave de salud pública en un siglo, y se sigue subestimando. Vamos saliendo, vamos bien, en la misma ruta... de la muerte.

18. Mariano Sánchez Talanquer cuestiona la política del patriarca y el neoliberalismo de izquierda. ¿Tiene contrapoderes efectivos e interlocutores pares el presidente? “El presidente gobierna con pocos amortiguadores de su voluntad”. El centralismo es evidente. “El presidente ha dejado claro a todos, dentro o fuera de los círculos del poder, que él tiene la primera y la última palabra”. ¿Existe una izquierda neoliberal? Revítese el tratado del libre comercio, la política migratoria, la férrea disciplina fiscal, los recortes presupuestales indiscriminados, la creciente debilidad del Estado, el gobierno pobre y la austeridad republicana, etc. Y de pilón, la alianza inesperada de AMLO con los militares. ¿Vivimos la erosión de la democracia? El carismático líder popular llegó al poder por la vía democrática, arremetiendo contra las élites y afirmando ser la voz del pueblo bueno; a diario atiza el fuego del poder contra los corruptos, conservadores y traidores en nombre del pueblo. Y así mantiene su popularidad ante sus fieles. Pero erosiona las instituciones y daña al Estado en vez de fortalecerlo con una base social amplia y plural. AMLO es más conservador y autoritario que democrático. Pero ha sabido jugar sus cartas antisistema dentro del sistema. Los recursos económicos directos y la retórica incendiaria le han rendido buenos frutos políticos; sin embargo, el caudillismo pocas veces construye bases sólidas y duraderas. ¿Democracia o autocracia? El tiempo dirá a dónde irá la 4T. **Ω**

La pesadilla terminó*

Arturo Balderas**

El parteaguas

Al día siguiente en que Donald Trump fue elegido como el 45° presidente de Estados Unidos la pregunta obligada fue, ¿cómo tantos pudieron estar tan equivocados?

En los días previos a la elección, la mayoría de los medios de comunicación apostaban al triunfo de Hillary Clinton. La posibilidad cercana y también la esperanza de que ella se convirtiera en la primera mujer que condujera el destino de Estados Unidos impidieron que millones de votantes advirtieran los nubarrones que se cernían sobre la nación.

La distancia permite ahora reconocer el error de pensar que con el correr de los años el país había traspasado la barrera de racismo, homofobia y misoginia presentes en amplias capas de su población. Los decretos, es evidente, no cambian la cultura ni las costumbres de la sociedad por muy buenas que sean las intenciones con que se elaboren. El caso es que, a final de cuentas, en muchos sectores no han tenido efecto las demandas de respeto a los derechos civiles, a la raza y al color de los seres humanos, y son precisamente esas carencias las que a final de cuentas integraron el eje de la campaña de Trump,¹ consentido e impulsado por el Partido Republicano que, en aras de un trasnochado pragmatismo, renunció a sus principios para satisfacer las ocurrencias de un adolescente. Trump aprovechó el instinto racista y xenófobo de millones de estadounidenses para sus propios fines, cuyo trasfondo fueron el enriquecimiento, el capricho y la venganza; nunca pudo olvidar la cena con periodistas en la que Obama hizo mofa de él cuando presentó su acta de nacimiento, cortando de tajo la campaña sobre el supuesto nacimiento en Kenia de Obama.

La rabia de millones —contenida durante ocho años— por la “afrenta” de que un afroamericano ocupara la Casa Blanca, por fin encontró desahogo con la presencia de un sujeto como Trump, cuya biografía da cuenta de que él mismo ha formado parte de esas “tribus”. Como en un laboratorio fotográfico, lo único que hizo fue revelar su verdadera imagen y darle el marco que él construyó para asaltar el poder. La profusión de símbolos y consignas nazis que aparecieron a unas horas de conocerse los resultados de su elección fue simbólica de la era que se abría. Miles de afroamericanos, latinos, árabes, judíos, musulmanes y asiáticos, abrigaron un razonable temor ante el turbio horizonte que tenían ante sí. Si se corriera la película

* En la elaboración de este artículo fueron esenciales las observaciones de Diana Rumney. Las imprecisiones y errores son responsabilidad única del autor.

** Periodista.

¹ El apoyo del Partido Republicano a Trump fue de aproximadamente 90%, mucho más alto que el de Bush en el último mes de su mandato: 65%... y 64% de votantes republicanos consideran que la victoria de Biden debe ser bloqueada por el Congreso, *The Economist*, 20 de junio de 2021.

cuatro años hacia adelante, lo que sucedió el miércoles 6 de enero de 2020, cuando miles de sus más fervientes seguidores asaltaron “la *ciudadela* de la democracia estadounidense”, como lo describiera algún comentarista político, no es muy diferente de lo que sucedió cuando miles de fanáticos gritaban loas a su carismático líder en cada uno de sus actos de campaña, y posteriormente en la vuelta triunfal que a lo largo del país organizó para celebrar su triunfo en la elección de 2016.

Un diagnóstico de lo que le espera a la Unión Americana en los próximos años, en los que gobernarán Joseph Biden y Kamala Harris, no puede soslayar un bosquejo de los hechos más relevantes en los que Trump protagonizó una de las más desventuradas eras de la nación que alguna vez encabezaron George Washington, Abraham Lincoln y Franklin D. Roosevelt, por sólo mencionar algunos de sus más venerados líderes.

El gobierno de Donald Trump, de 2017 a 2020

En uno de sus primeros discursos como presidente, Trump eslabonó una serie de adjetivos mediante los que intentó definir algo que semejara una propuesta del rumbo que el país seguiría durante su gobierno. Fue difícil, si no imposible, encontrar coherencia alguna en tal propuesta. Lo único claro fue su intención de destejer, o para mejor decirlo desgarrar, todo lo que el gobierno de su antecesor había construido. La impresión es que, más que a un país, se abocaba a conducir una más de las empresas heredadas de su padre que él había mal administrado, pero que le permitieron amasar millones de dólares defraudando a sus trabajadores, al gobierno y a otras empresas. La supina ignorancia sobre la compleja tarea de gobernar se complementó con su sesgada y fantasiosa lectura de la situación de quienes vivían en un país cuya complejidad le era imposible entender. El eje de su tarea de deconstrucción fue el desprecio por las instituciones construidas durante años, y por las normas que les dan sentido, la de seguridad social en primer término.

- En materia de salud, ordenó a sus afines del Partido Republicano en el Congreso dar reversa a la reforma de salud heredada de su sucesor, conocida como “Obamacare”, que había incorporado a más de 30 millones de personas al sistema de salud y cuidados médicos. Gracias a la oposición de los legisladores demócratas, acompañados por algunos republicanos, la intentona fracasó, entre otras cosas debido a que la administración Trump carecía de una reforma mínimamente coherente para sustituirla.

- En materia fiscal, emprendió una reforma anunciando que produciría un crecimiento espectacular de la economía. Hasta principios de 2020, la economía, si acaso, creció al mismo ritmo previo a la aprobación de la reforma.² En el fondo, su intención era reducir impuestos a las personas que reciben más ingresos, a las corporaciones y a un conglomerado de empresas industriales y comerciales cuyas aportaciones habían sido claves en su campaña electoral y las de los republicanos. Como resultado de la reforma, la oficina de presupuesto del Congreso (CBO) estimó

² <<https://www.forbes.com/sites/howardgleckman/2020/02/05/despite-trumps-claims-it-is-hard-to-see-much-economic-impact-two-years-after-passage-of-the-tax-cuts-and-jobs-act/?sh=32e73d1d7237>>.

que la desigualdad se acentuaría debido a que los ingresos de las clases medias crecerían menos de la mitad comparado con los de los trabajadores que reciben mayores ingresos (6% los primeros y 17% los segundos). En términos absolutos, se espera que en el periodo de 2016 a 2021, el ingreso crecerá hasta 1.4 millones de dólares para el 1% de mayores ingresos y, en comparación, 36 700 dólares para el 20% de más bajos ingresos.³

- En materia de medio ambiente, lo primero que hizo fue retirar a Estados Unidos del Acuerdo de París para la protección del medio ambiente firmado por 190 naciones, que establece medidas concretas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. El acuerdo tenía importantes efectos en el plano doméstico, entre ellos: la decisión de las plantas automotrices de disminuir hasta 50% la emisión de gas carbónico en un plazo aproximado de 15 a 20 años; una pausa en la exploración de mantos de petróleo; la suspensión de la construcción del oleoducto de Canadá a Texas, y el aumento de millones de hectáreas de bosques y áreas verdes protegidas. Además de recusar el Acuerdo de París, la mayoría de las medidas de protección ambiental en Estados Unidos se revirtieron por una serie de órdenes ejecutivas: abrió millones de hectáreas de bosques y extensiones de propiedad federal a la explotación comercial; autorizó la construcción de un oleoducto entre Canadá y Texas que atraviesa miles de kilómetros de reservas indígenas, amenazando el medio ambiente y violentando las costumbres y creencias de sus habitantes; reinició la exploración y explotación de petróleo en diferentes estados, particularmente en Alaska y en la costa de California, en contra de las recomendaciones de organizaciones ambientalistas; redujo los estándares para la fabricación de vehículos, y en consecuencia las plantas automotrices reconsideraron su decisión de fabricar autos más eficientes en el consumo de gasolina. La lista es larga; esos fueron sólo algunos de sus atentados contra la protección ambiental.⁴

- En materia de política externa, canceló el acuerdo que garantizaba que Irán se abstuviera de producir material radiactivo con fines bélicos, especialmente en materia de armamento nuclear; denunció el acuerdo con Rusia para la proscripción de armamento nuclear y cohetes de largo alcance, y rompió con la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

- En materia de política migratoria, destacó su promesa de erigir un muro en la frontera entre México y Estados Unidos, que según su retórica pagarían los mexicanos; incrementó las deportaciones de los ciudadanos de países situados al sur del río Bravo, mexicanos y centroamericanos en particular; negó el asilo a miles de los migrantes que huyen de la pobreza y la violencia en sus países; incrementó sustancialmente el presupuesto para proveer a la patrulla fronteriza de centros de detención para indocumentados, concesionándolos a empresas privadas, y causó zozobra en todo el mundo al prohibir de un plumazo la entrada a Estados Unidos

³ CBS News, con información de la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO). <<https://www.cbsnews.com/news/two-years-after-trumps-tax-reform-the-middle-class-is-struggling/>>.

⁴ En junio pasado, Mary Barr, presidenta de General Motors, informó que en 2035 la corporación cambiaría su producción de vehículos de gasolina por eléctricos. <<https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2021/01/28/general-motors-electric/>>.

de los ciudadanos de siete naciones islámicas, ignorando que muchos de ellos son residentes de la Unión Americana.

La ruptura del tejido social no es nueva, pero durante los años que gobernó Donald Trump, llegó a un nivel crítico. Su mesianismo encontró un terreno fértil, abonado desde mucho antes de que él llegara a la Presidencia. Una de las claves de su éxito fue explotar el sentimiento social de abandono y desesperación de los millones que a la postre votaron por él en 2016 y en 2020. Durante años, esos millones habían advertido cómo se esfumaban sus fuentes de trabajo, con el resultado de una disminución sensible en sus recursos de vida y padeciendo en carne propia la profundización de la desigualdad económica y social. A esa vivencia contribuyó lo que muchos de ellos percibieron y entendieron como el desprecio a sus valores, ideología y forma de vivir por parte de diversos sectores sociales y de una élite ilustrada que estudia y escribe sobre ese fenómeno desde la lejanía de sus oficinas o sus cubículos, pero que en muchos casos ha sido incapaz de asomarse al campo, las fábricas y los barrios en los que viven. Ésta fue una de las razones por las que millones votaron por Trump. Encontraron en su lenguaje demagógico y vulgar una especie de redención y venganza en contra de quienes percibían como sus antípodas.

En alguna medida, el historiador Jackson Lears así lo refiere en un provocador ensayo publicado en el *New York Review of Books*, asomándose al tema con una visión crítica del papel que han tenido algunos círculos, principalmente en la academia y en otros de deliberación sobre la condición social.⁵

Se requerirá tiempo y paciencia para escudriñar lo que pareció ser un eterno periodo durante el que Trump fue presidente. Se han escrito varias decenas de libros en cuyas páginas se describe la forma en que minó los principios de la democracia estadounidense y convirtió en una caja de resonancia de sus ocurrencias, trampas y barbaridades al partido que lo llevó al poder. Es difícil encontrar en toda esa literatura los aciertos que durante su administración tuvieron algo que ver con el bien común. Por el contrario, página tras página se suman sus desaciertos y arbitrariedades durante ese periodo. Uno de los resultados es el cambio en la forma como los estadounidenses perciben la política, los políticos y el gobierno. Pareciera que el desengaño que sufrieron millones de quienes apostaron por el falso mesías provocó la necesidad de revertir sus más negativos efectos mediante una intervención más firme y directa en la elección de sus representantes. Esta conclusión se deriva de la participación masiva de amplios sectores cuyo escepticismo político era manifiesto en su abstención a la hora de acudir a las urnas, destacadamente afroamericanos, hispanos, asiáticos, mujeres y jóvenes. En 2016 votaron 139 millones, y 160 millones en 2020, aproximadamente, un incremento de 15% debido principalmente a la participación de estos grupos.⁶

⁵ <<https://www.nybooks.com/articles/2021/01/14/orthodoxy-of-the-elites/>>. Una de las obras más conocidas del profesor Lears es *The Rebirth of a Nation, the Making of Modern America*.

⁶ <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/10/26/what-the-2020-electorate-looks-like-by-party-race-and-ethnicity-age-education-and-religion/>> <<http://www.electproject.org/2016g>> <<https://www.cnbc.com/2020/11/04/2020-election-sees-record-high-turnout-with-at-least-159point8-million-votes-projected.html>>.

A fin de cuentas, de lo que sucedió en esos cuatro años y de la percepción que se tenga de ese periodo, se derivará la estrategia que Joseph Biden y Kamala Harris intentarán para tratar de enmendar el desgobierno, los desastres que heredaron de su antecesor y el pesimismo general que prevalece en la nación. Un estudio del centro de investigación Pew da cuenta del actual estado de ánimo y la forma en que los estadounidenses prevén la situación del país en el año 2050: “Existirá un gran déficit nacional, una mayor desigualdad entre ricos y pobres y una fuerza de trabajo amenazada por la automatización”, y “siete de cada diez estimaron que el año 2019 había sido peor que el anterior.”⁷

La brega que comenzó en enero de 2021

El monumental reto que Biden y Harris tienen a partir del momento en que prestaron juramento como presidente y vicepresidenta del país más poderoso del orbe, es encontrar una respuesta urgente a los graves problemas heredados del gobierno (o desgobierno) de Donald Trump.

Desde los primeros días en que los demócratas llegaron al poder, fue fácil advertir que las secuelas que dejaron en el ambiente político los errores y transgresiones cometidos por el gobierno saliente serían difíciles de superar; pero ello sería necesario para construir acuerdos que contribuyeran a superar la crisis económica y política en el país. Para abrir la pinza que lo acogota debían actuar rápido en dos vías paralelas: restablecer la confianza en la política como un medio para gobernar, y superar la crisis económica, secuela esta última de la pandemia y su pésimo manejo.

Entre los primeros y más urgentes problemas a resolver están:

- La condición política será clave para establecer un espacio de negociación en el que las dos principales fuerzas puedan llegar a acuerdos, sin renunciar a sus principios.
- La pandemia y el irresponsable manejo por parte de su antecesor.⁸
- El “terrorismo doméstico”. cuya manifestación más grave y presente fue la intentona de golpe el pasado 6 de enero de 2021.⁹
- El proceso de defenestración del presidente (*impeachment*).¹⁰

⁷ <<https://www.pewresearch.org/social-trends/2019/03/21/public-sees-an-america-in-decline-on-many-fronts>>.

⁸ El 19 de enero de 2021, tan sólo en Estados Unidos la cifra de muertes relativas a la covid-19 alcanzaba 400 000, que no puede compararse con ningún otro suceso en el que hayan muerto tantas personas en tan breve periodo. El número de personas que se habían contagiado llegaba a 24 millones, según cifras de las agencias de salud del gobierno federal y de los estados.

⁹ La información de los principales medios da cuenta de que unas 10 000 personas azuzadas por Trump participaron en la marcha hacia el Capitolio, y un buen número de ellas lograron penetrar con el fin expreso de evitar la certificación de la elección y, más grave aún, asesinar al vicepresidente Pence y a la lideresa de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi. El saldo fue de cinco personas muertas, entre ellas uno de los policías del propio Capitolio.

¹⁰ El juicio de defenestración fue aprobado en la Cámara de Representantes el 13 de enero y se esperaba que el Senado votaría el 20 o 21 de enero. Para cuando aparezcan estas notas ya se sabrá el resultado, pero seguramente estuvo entre el cúmulo de tareas inmediatas en el portafolio del gobierno entrante.

• La reactivación urgente de la economía mediante una mayor eficiencia en el gasto de los paquetes (el segundo de ellos aprobado en diciembre pasado)¹¹ para la salida de la crisis, pero que por ineficiencia en su distribución no han sido ejercidos en su totalidad. La aprobación de un nuevo paquete por 2 billones [10¹²] de dólares indispensables para continuar la recuperación de la economía.¹²

• El abatimiento del desempleo que en el mes de septiembre de 2020 era aproximadamente de 7.9% que corresponden a 12.6 millones de personas, de acuerdo con información oficial.¹³

• “Romper con el divisionismo partidista, principal motor del crecimiento de la desigualdad en las pasadas cuatro décadas”.¹⁴ En este mismo rubro, concretar la promesa de elevar el salario a 15 dólares por hora.

• Restablecimiento de las prioridades en torno a las medidas para proteger el medio ambiente, incluyendo el regreso al Acuerdo de París.

• Revisión de los tratados con otras naciones y revivir aquellos que Trump canceló por ignorancia en la materia, entre ellos con Irán y Rusia.

Uno de los retos para cumplir con este ambicioso plan es resolver el enigma sobre la forma de unificar una sociedad que está profundamente dividida por diferencias políticas, económicas, religiosas y sociales. Lograr que se entienda que la única posibilidad de superar la división es mediante el respeto a las diferentes formas de pensar y de expresarse. En una palabra, que se entienda a la nación en su conjunto, no como un archipiélago en el que es imposible de unir las partes que la integran. Se antoja difícil y complicado, pero así lo ha prometido el presidente Biden en todos sus discursos, y fue la carta más fuerte en su campaña de elección. Aún no está claro cómo y hasta dónde podrá avanzar en ese cometido, en un ambiente tan enrarecido y radicalizado, tomando en cuenta la “creciente desconfianza que la sociedad tiene en las élites políticas, en el gobierno y sus instituciones, como resultado de un partidismo que erosiona la posibilidad de gobernar responsablemente”.¹⁵ Donald Trump fue el responsable de que esa desconfianza penetrara todos los sectores sociales como recurso primero para llegar a la presidencia, y después para intentar reelegirse.

¹¹ <<https://www.cnn.com/2020/12/20/politics/second-covid-stimulus-package-details/index.html>>.

¹² Las proyecciones de la economía estimadas en la reunión celebrada en el Banco de la Reserva Federal en diciembre de 2020, esperan un crecimiento de 3.7 a 5.0% en 2021 y de 3.0 a 3.5% en 2022 después de caer a -2.5% en 2020. Se espera una baja en el desempleo de 5%, aproximadamente, pero se advierte que tomará tiempo llegar al nivel de empleo que se tenía antes de la pandemia, que casi alcanzó el empleo total. Banco de la Reserva federal, 16 de diciembre de 2020.

¹³ En el programa “Market Place”, especializado en cuestiones financieras, advierten que hay diferentes criterios para explicar el desempleo. En términos generales se puede considerar a las “personas que tienen capacidad para trabajar, están desempleadas y han buscado trabajo las cuatro semanas anteriores, incluidos quienes han sido despedidos. No incluye a quienes han dejado voluntariamente el trabajo para realizar alguna labor en casa, como cuidar niños. O a quienes han dejado el empleo por cuestiones de salud, una de ellas la covid-19. En este grupo hay aproximadamente cinco millones de personas, pero si se agregan aquellos que han reducido sus horas laborales por la misma causa, el número aumenta a 30 millones”.

¹⁴ Doug McAdam y Karina Kloos, *Deeply Divided*, Oxford University Press, 2014 (traducción libre), p. 153.

¹⁵ *Ibid.*, p. 316.

Biden y Harris enfrentarán a un Partido Republicano dividido que se desdibujó y sacrificó su identidad conservadora en favor de un oportunista carente de escrúpulos e ideología. En sus primeras escaramuzas con la oposición de los republicanos, Biden ha tomado nota de la forma en que tratará de obstaculizar a su gobierno. No será extraño que las corrientes de derecha más radical, entre las que destacan el Tea Party y el Freedom Caucus, que tratarán de ganar la mano y el derecho al liderazgo del Partido Republicano, usando un discurso radical y ofensivo no diferente al de Trump. Habrá que ver cómo responde el ala más moderada y tradicional de ese partido.

La condición política

La reconciliación social, junto con la disminución de la tensión entre diferentes sectores de la sociedad, será tal vez la tarea más difícil de Biden. Entre las limitaciones para cumplir con ese cometido yace la forma en que la sociedad está construida y la particular visión con la que sus integrantes entienden su entorno más inmediato, ya no digamos el mundo en su totalidad. Sin pretender hacer un estudio sociológico de la Unión Americana, vale considerar dos características fundamentales de buena parte de sus integrantes: un individualismo acervado y una profunda reticencia a entender la función del Estado como rector y organizador de la sociedad. Para decirlo más específicamente, la negativa y recelo a la intervención del gobierno en la tarea de normar la conducta y los asuntos de los individuos. Esas características son parte integral de la conducta de la mayoría de los estadounidenses; no son nuevas y no desaparecerán por muy buena voluntad que tenga el presidente. Sin embargo, del entendimiento entre sus integrantes, mediante la negociación política, dependerá la forma como se limen las diferencias que los separan.

La pregunta es si Biden podrá, y cuánto tiempo le llevará, acercar a los dos polos que por el momento predominan en la sociedad estadounidense en más de un aspecto, uno de ellos en su identificación política. De acuerdo con información censal, de una población total de 327.5 millones de personas, 128.1 están registradas como demócratas, 133.8 como republicanas y 73.4 como independientes.¹⁶ Si esto se revisa, ¿cuántos gobernadores y asambleas estatales pertenecen a cuál partido y cuál es el número de ciudadanos que se aglutinan en ellos?, se podrá aquilatar en toda su dimensión la dificultad de unir a la nación en torno a una sola visión del país. En total 3 439 asambleas estatales están en poder del Partido Demócrata, por 3 868 del Partido Republicano y 76 independientes; en 23 estados los gobernadores son demócratas y en 27 republicanos.¹⁷ Aunque muy lentamente, el voto diferenciado ha ganado terreno. Hasta las elecciones de 2020, había 36 estados que en sus tres niveles de gobierno eran gobernados por un solo partido: 21 por republicanos y 15 por demócratas; los otros 14 estados tenían gobiernos dividi-

¹⁶ Censo de Población de Estados Unidos y <https://ballotpedia.org/Trifecta_vulnerability_in_the_2020_elections>.

¹⁷ <https://ballotpedia.org/Main_Page>.

dos.¹⁸ Es de esperarse que conforme se eleve el nivel de información y educación, el electorado estará en mejores posibilidades de definir las razones de por qué y por quién votar, lo que consecuentemente redundará en un voto más razonado y, de ser el caso, más diferenciado.

“Una de las encuestas que se hicieron sobre los resultados de la elección de noviembre 2020 se refiere a la persistente división entre votantes blancos con educación universitaria y aquellos que no la tienen: 61% de los votantes blancos que carecen de ella votaron por el Partido Republicano mientras que sólo 45% lo hicieron por los demócratas. En contraste, 53% de los votantes blancos con estudios universitarios votaron por los demócratas, comparados con 37% que no los tienen [...] se confirma que la división entre quienes tienen diploma universitario y quienes no lo tienen llegó para quedarse y crecerá en las décadas por venir. En general es el caso de quienes en el Partido Republicano mantienen una alianza con Trump y su política nacionalista y antiinmigrante”. Lo anterior es parte de la información y las conclusiones que se derivan de diferentes análisis aparecidos en varios medios de información.¹⁹

La meta del actual gobierno para encontrar una respuesta a la fragmentación social es la búsqueda de fórmulas para avanzar en los proyectos y planes en los que exista la posibilidad de acuerdos, relegando los asuntos más controvertidos, cuya naturaleza y fondo escapen a la mesa de negociación, a la solución última en las urnas. De hecho, hay cientos de acuerdos en el Congreso de los que derivan normas que hacen posible que la vida diaria de millones transcurra con cierta normalidad.²⁰ El problema surge cuando el antagonismo nace en la raíz de los dos grandes proyectos ideológicos expresados en el Congreso entre conservadores y liberales, por sólo mencionar dos: el gasto social y su contraparte natural, la recaudación fiscal. El diferendo sobre su cuantía ha llegado a ocasionar la paralización parcial del gobierno. “En conjunto, el grado y la frecuencia de las diferencias entre republicanos y demócratas acentúan la polarización (en el clima de disrupción política) actual y también en el futuro”.²¹ Hasta ahora la única forma de romper con el *impasse* no necesariamente ha estado en la negociación, sino en la imposición de la mayoría. En último caso, las reformas fiscales han sido históricamente la balanza en la preeminencia de una u otra corriente ideológica. ¿Existe una posibilidad real de que ambas partes convengan en la necesidad de acuerdos en los que la mayoría de la sociedad, y no sólo una minoría privilegiada, se beneficie de ellos? La realidad enseña que los intereses de los sectores corporativos y financieros de Estados Unidos, representados en el Congreso, han sido la razón del crecimiento de la pobreza y la desigualdad.

¹⁸ <https://ballotpedia.org/Trifecta_vulnerability_in_the_2020_elections>.

¹⁹ <<https://www.theatlantic.com/education/archive/2018/11/education-gap-explains-american-politics/575113/>> <<https://www.pewresearch.org/politics/2020/06/02/in-changing-u-s-electorate-race-and-education-remain-stark-dividing-lines/>>.

²⁰ Cómo la división en el Congreso repercute en las negociaciones sobre la aprobación de las diferentes partidas del presupuesto de gastos, <<https://www.brookings.edu/experts/molly-e-reynolds/>>, 28 de febrero de 2021.

²¹ Véase la nota 7.

No puede dejarse de lado la tarea que espera a Biden y a su administración de superar las formas como, por diferentes medios, se ha coartado el voto de millones de personas. La labor titánica que Stacy Abrams, al frente de una coalición de organizaciones en el estado de Georgia, ha realizado para incorporar a millones de personas al padrón de votación resultó que en un estado eminentemente conservador se eligiera a dos senadores liberales (uno afroamericano y el otro judío). Se estableció de esa forma la posibilidad de que en el futuro una mayoría liberal gobierne el estado. Fue el ejemplo de lo que debe hacerse para que todos los ciudadanos, independientemente de su color, condición política o situación económica, puedan ejercer su derecho al voto, y lo que no es menos importante, que se respete.²²

Lograr que en cada estado se avance en la tarea de impedir la supresión del voto, y reproducir lo sucedido en Georgia, no es una tarea menor en el gobierno democrático que encabezan Biden y Harris si aspiran, a su vez, a repetir su triunfo en el futuro.

La pandemia

Biden no es el primer presidente que recibe el país con tantos déficits, el más grave la pandemia y su estela de muerte. En el siglo xx y lo que va del XXI, Roosevelt, Johnson, Clinton, Bush y Obama enfrentaron graves crisis al comienzo o durante los primeros meses de su mandato: Roosevelt, la depresión más profunda en la historia del país y la necesidad de hacer causa común con los aliados para derrotar a Hitler; Johnson, la rebelión de los estados sureños en contra de la lucha por los derechos civiles y la guerra de Vietnam; Clinton, con un Estado que combinó la recesión con inflación y puso al límite las esperanzas de bienestar de millones de estadounidenses, como Paul Krugman lo puso de relieve en su ya clásico texto sobre la era de las expectativas perdidas.²³ Finalmente, Obama enfrentó una profunda crisis económica, incluida la quiebra del sistema financiero e inmobiliario, que puso al borde del precipicio la economía de Estados Unidos y la del mundo entero. Biden recibe el país con una crisis tal vez más grave que todas las anteriores desde el punto de vista humano, la paralización parcial de la economía, y más grave aún, la pérdida de 400 000 vidas en el momento de comenzar su gobierno por causa de la epidemia de la covid-19 y el irresponsable manejo por parte de su antecesor para tomar las medidas necesarias que los especialistas recomendaron una y otra vez. Desafortunadamente, en el momento en que por fin se conjugaron los esfuerzos de todo un conglomerado de científicos, especialistas y miles de trabajadores de la salud, la pérdida de vidas ya había causado estragos en todos los sectores sociales, particularmente en los más débiles física y económicamente. La falta de una coordinación adecuada y la tardanza en definir e instrumentar la estrategia para evitar el contagio y la ausencia en la logística de producción, distribución y aplicación de la vacuna fue una de las causas que impidieron salvar las vidas de miles a tiempo. El uso político que Trump hizo de la pandemia es una de las asignaturas pendientes que la sociedad estadounidense deberá aquilatar en la hora de su juicio.

²² <<https://www.politico.com/news/2020/11/08/stacey-abrams-believers-georgia-blue-434985>>.

²³ Paul Krugman, *The Age of Diminished Expectations*, MIT Press, Cambridge, 1991.

Con el concurso de decenas de especialistas e investigadores en las universidades, la industria farmacéutica logró, en un tiempo récord, producir una vacuna y elaborar millones de dosis que abren el camino para abatir la pandemia. El mismo día que Biden llegó a la Casa Blanca, puso en marcha un plan urgente para solventar las deficiencias y obstáculos que retrasaron el ataque a la pandemia.

El juicio (*impeachment*) a Trump y sus adláteres

La tarea de enjuiciar a Donald Trump por el delito de incitar a la rebelión y el asalto al Capitolio, sede del Congreso, con el fin declarado de coartar la calificación de la elección, es un delito grave que incluye el de traición a la patria, según declararon varios legisladores que quedaron atrapados en medio de la turba que invadió las instalaciones en donde sesionaba el Congreso. Biden dio señales de no querer involucrarse en ese juicio para no distraerse de su tarea más inmediata, consistente en solventar las crisis heredadas. Antes del cambio de gobierno, la mayoría de los legisladores demócratas ya habían dado los pasos necesarios para juzgar por segunda vez a Trump. Como se preveía, el juicio se complicó por cuestiones legales y también políticas. La duda radicaba en la validez, y la pertinencia, de defenestrar a un presidente que ya no lo era. Para los defensores del expresidente era una aberración jurídica pero también de sentido común. No así para sus detractores, ya que de encontrarlo culpable, la Constitución establece que quien haya ocupado un cargo público y participado en el delito de sedición o insurrección en contra del Estado, quedará impedido para volver a ejercer cargo público alguno.²⁴ Pero, como no podía ser de otra forma, el asunto trascendió el ámbito estrictamente jurídico y repercutió directamente en la complicada agenda del presidente. En su propio partido exigieron que el juicio se resolviera tan pronto como fuera posible. Un argumento de peso fue que no podía soslayarse un delito que costó por lo menos cinco vidas y una decena de lesionados graves, y estuvo a punto de causar un golpe de Estado. La probidad y la imagen de los demócratas y del propio gobierno frente a la sociedad hubiera quedado en cuestión.

Hasta la última semana de enero 2021, Biden consideró la conveniencia de apoyar el juicio. Su reticencia se explica por la necesidad de evitar que el “tema Trump” regrese a las primeras planas de los diarios. Y también, medir el efecto entre los legisladores afines a Trump, ya que su involucramiento directo pudiera tener un efecto contrario a su intención de “suavizar” el ambiente político que le permitiría allanar el camino a su plan de reformas. En la misma línea de pensamiento del presidente, en algunos legisladores también prevalecía la inconveniencia de tensar las relaciones con sus contrapartes republicanos.

La reactivación económica

Una de las incógnitas que ha dejado el paso de Trump por la Casa Blanca es determinar hasta qué grado la economía creció por el impulso del que supuestamente él fue responsable, o simplemente fue la dinámica heredada de la política econó-

²⁴ <<https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-14/>>.

mica de su antecesor. Diversos especialistas están de acuerdo en que hubiera sido difícil, si no imposible, tener el crecimiento económico y el bajo desempleo observado en los tres primeros años del gobierno de Trump, de no ser por el impulso económico y la tendencia de crecimiento previa a su mandato. Queda la duda sobre qué habría pasado en ese renglón si se hubiera atendido a tiempo la catástrofe que se presagiaba por la pandemia. ¿La economía se hubiera desplomado igualmente, como a final de cuentas sucedió? El hecho es que la economía empezó a desplomarse y a crecer el desempleo desde los primeros meses de 2020.²⁵ El desaceleramiento de la economía aumentó en los meses siguientes en relación inversa al crecimiento acelerado de la pandemia. La baja más notoria fue en el sector servicios. La paralización parcial en restaurantes, hoteles y comercios arrastraron al resto de las industrias afines. En abril de 2020, el desempleo total llegó a 14.8%, aunque en diciembre del mismo año bajó a 6.7%.²⁶ La baja fue resultado de la activación del primer “paquete económico de salvamento” por 2 billones [10¹²] de dólares, propuesto por el liderazgo demócrata en la Cámara de Representantes y aprobado en el Senado después de varias semanas de regateo con los legisladores republicanos.²⁷

A punto de agotarse el efecto del primero, y después de un nuevo estira y afloja entre los congresistas demócratas y republicanos, se aprobó un segundo paquete por 900 000 millones de dólares.²⁸ Esta vez fue determinante la inclusión de recursos destinados a los pequeños comercios y la industria mediana y pequeña para salvar a muchos de ellos de la quiebra.

Una de las más importantes decisiones de Biden, ya como presidente, fue impulsar un nuevo paquete de salvamento económico por otros 2 billones de dólares, con algunas de las características similares a los anteriores, entre ellas la ayuda a los desempleados y a los millones que padecen hambre y a quienes están en peligro de ser lanzados de sus departamentos o de perder sus casas. En este paquete se incluye, además, una mayor cantidad de recursos para combatir la pandemia, en aspectos como la vacunación, las pruebas para determinar el contagio y los materiales necesarios para la atención médica en hospitales y clínicas. También se destinan recursos de apoyo a las finanzas de los gobiernos de los estados que, en términos generales, habían sido ignorados en los paquetes anteriores.²⁹

²⁵ En su informe sobre las perspectivas de la economía, el Banco de la Reserva Federal dio cuenta de una baja en el PIB de -2.4 con respecto al año anterior. <<https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomcprojetabl20201216.htm>>.

²⁶ Departamento del Trabajo de EUA. <<https://www.bls.gov/opub/ted/2021/real-weekly-earnings-up-3-7-percent-for-year-ended-december-2020.htm>><https://data.bls.gov/cgi-bin/surveymost><<https://data.bls.gov/cgi-bin/surveymost>> <<https://data.bls.gov/cgi-bin/surveymost>>.

²⁷ <<https://www.npr.org/2020/03/26/821457551/whats-inside-the-senate-s-2-trillion-coronavirus-aid-package>>.

²⁸ <<https://www.cnn.com/2020/12/20/politics/second-covid-stimulus-package-details/index.html>>.

²⁹ <<https://www.congress.gov/117/crec/2021/01/21/CREC-2021-01-21-pt1-PgS80-3.pdf>> <<https://www.npr.org/2020/12/21/948744901/here-is-whats-in-congress-covid-19-relief-package>>.

El terrorismo doméstico

La conjunción de los supremacistas blancos, del racismo, de milicianos y de diversos grupos afines no es un fenómeno nuevo en Estados Unidos. Pero la violencia con la que se manifestaron y resurgieron en las semanas posteriores a la elección de Biden puso al descubierto los verdaderos instintos de esas bandas de forajidos. Las huellas de sus ataques han quedado como una mancha que sólo el tiempo podrá borrar. A pesar de sus buenas intenciones de unificación, es una de las cuentas que a Biden le será más difícil superar. El racismo tiene un arraigo centenario en algunos sectores de la sociedad estadounidense. Ni la guerra civil ni los movimientos reivindicadores de los derechos civiles, encabezados por Martin Luther King, César Chávez y cientos como ellos, han sido suficientes para erradicarlo. Es difícil, y pasará mucho tiempo antes de que la sociedad se libere de ese atavismo. Para cimentar su popularidad, Trump empleó el discurso racista y xenófobo durante los años que gobernó como estrategia política, y desde luego por convencimiento personal. Según se advierte, serán necesarios muchos años para que el sedimento que dejó ese discurso se borre o al menos se atenúe.

La civilidad que Biden invocó en su campaña y en su discurso de inauguración es un paso importante para superar esa lacra. Pero con todo y su buena intención, será uno de los objetivos que le será más difícil, si no imposible, lograr. Por lo pronto, lo que sucedió el 6 de enero fue una llamada de atención que rompió con la ingenuidad y la paz idílica de la que algunos sectores de la sociedad estadounidense gozan. No se esperaba un acontecimiento de esa magnitud, y mucho menos un ataque a la sede del Congreso, como fue el caso. Cabe esperar que la catarsis social que produjo la asonada sea una vía para entender el daño que ha ocasionado la política de odio prevalente en los últimos años. Atajar los movimientos que provienen de la actividad de esa política debe ser una vía para erradicarla y evitar que cause una mayor ruptura en el tejido social. En la detección y denuncia de esos movimientos hay diversas organizaciones que dan cuenta y analizan la existencia de los supremacistas blancos y milicianos que los integran. En sus investigaciones han encontrado que muchos de sus miembros han pertenecido al ejército o la policía, y no pocos aún están en activo en esas corporaciones.³⁰

Hacer un juicio de estas milicias es sencillo desde una perspectiva moral y ética. Lo difícil será, por un lado, entender su razón de existir en el corazón de una sociedad supuestamente moderna, y por el otro que la sociedad se sume al esfuerzo de erradicarlas. Por lo pronto, la administración de Biden tendrá que atender de inmediato sus manifestaciones más aparentes y encontrar los instrumentos para neutralizarlas.

³⁰ Mediante reportes de inteligencia y análisis de prensa e información del público en general, la organización Southern Poverty Law Center sigue la pista de las actividades de 1 600 grupos extremistas, como Ku Klux Klan, Neo Confederados, Cabezas Rapadas, Milicias Antigubernistas, y algunos de identidad cristiana, con diferentes ideologías, pero cuyo elemento central es el odio y cuya mayoría está armada, <<https://www.splcenter.org/fighting-hate>>.

Protección del medio ambiente

“Han robado mis sueños y mi infancia con sus palabras huecas [...] La gente está sufriendo. La gente se está muriendo. Ecosistemas enteros se están derrumbando. Estamos en la antesala de una extinción masiva. Y ustedes, de lo único que pueden hablar es de dinero y de cuentos de hadas de un eterno crecimiento económico. ¿Cómo se atreven?”.³¹ A ese dramático llamado de la joven Greta Thunberg, Joe Biden respondió, “Hemos esperado demasiado tiempo para resolver la crisis del medio ambiente; no podemos esperar más, es tiempo de actuar”.

Ése fue el marco de su discurso anunciando su ambiciosa política de reformas para proteger el medio ambiente. En buena parte rescata la que estableció la administración de Barack Obama, en la que el mismo Biden fue una pieza clave. Cuatro años después, trata de revertir las perniciosas políticas establecidas durante la administración de Trump que propiciaron la contaminación ambiental.

El marco general es el “Green New Deal”, suscrito por un grupo de legisladores demócratas en concierto con una coalición de organismos ambientalistas, una de cuyas metas es llegar al año 2050 con cero emisiones de gases como el carbono y el metano, mediante una política de energía 100% limpia que corte de raíz el abuso de poder de las industrias contaminantes que afectan desproporcionadamente a las comunidades de color y las de bajos ingresos.³²

Para cumplir con su plan, en los primeros días firmó una serie de órdenes ejecutivas. En primer término, una que establece el regreso al Acuerdo de París. En otros acuerdos se destaca la suspensión del oleoducto que va de Canadá a Texas y afecta las tierras de comunidades indígenas; estableció una oficina dependiente de la Casa Blanca para el cuidado del medio ambiente que coordinará las acciones en ese sentido entre las agencias federales; restableció el Consejo Asesor de Ciencia y Tecnología; suspendió la renta de terrenos federales para nuevas exploraciones y explotación de petróleo; ordenó a las agencias federales asegurarse de no subsidiar directamente la producción de combustibles fósiles que deberá eliminarse del presupuesto federal de 2022; estableció una directriz para que las agencias del gobierno federal, incluyendo el servicio postal, usen vehículos de energía limpia que sean fabricados en el país, que se estima crearán un millón de empleos.³³

La relación con México

Las relaciones de Estados Unidos con nuestro país, por razones evidentes, son de vital importancia para ambas naciones. A lo largo de la historia, los acuerdos y los desacuerdos han afectado particularmente a los mexicanos debido a la asimetría económica. México ha sido celoso en defender su soberanía y autodeterminación

³¹ <<https://www.npr.org/2019/09/23/763452863/transcript-greta-thunbergs-speech-at-the-u-n-climate-action-summit>>.

³² <<https://joebiden.com/climate-plan/>>.

³³ <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/27/fact-sheet-president-biden-takes-executive-actions-to-tackle-the-climate-crisis-at-home-and-abroad-create-jobs-and-restore-scientific-integrity-across-federal-government/>>.

en la lógica de la doctrina Estrada, aunque en algunos periodos haya existido la necesidad de endurecerla o flexibilizarla. En este marco, la pregunta es si México cuenta o no con una doctrina internacionalista clara y definida, que en la coyuntura actual atine a responder en forma congruente sus principios históricos. Eugenio Anguiano nos advierte que "... bajo la presidencia de Donald Trump el empleo adecuado de esa capacidad se pone en duda".³⁴

Las tensiones entre ambos países llegaron a un nivel sin precedente, debido a la agresiva política comercial y migratoria de Donald Trump y su caracterización de los mexicanos como "criminales, violadores y narcotraficantes". No conforme con tan funesta declaración, también acusó a México de haber obtenido un beneficio desproporcionado en perjuicio de la economía de Estados Unidos y sus trabajadores. Calificó al Tratado de Libre Comercio como "el peor tratado comercial en la historia de los Estados Unidos" y lo señaló como la causa fundamental del déficit comercial y, con ello, de "minar la creación de empleo en el país", según reza la cita con la que Trump descalificó el tratado, contenida en el artículo sobre la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de Juan Carlos Moreno-Brid.³⁵

Desde el momento en que Joseph Biden fue declarado presidente electo, ocurrieron una serie de extrañas circunstancias que en algunos medios se describieron como "desastrosas". La que se consideró como una de las más "delicadas" fue la negativa del presidente López Obrador de enviar una salutación a Biden en el marco de su triunfo electoral, previo a que fuera certificado por el Colegio Electoral estadounidense. La explicación del presidente mexicano fue la aplicación estricta de la doctrina Estrada en lo que respecta a las decisiones soberanas que los pueblos tienen de decidir su política. Se temió que, al haberla aplicado en forma tan inflexible, las relaciones con el nuevo gobierno se deteriorarían gravemente. Al margen de las especulaciones, hasta hoy los hechos han demostrado que el gobierno de Biden romperá con la draconiana política de Trump hacia México y los mexicanos. Las primeras acciones en ese sentido así lo dejaron ver: la suspensión inmediata de la construcción del nefasto muro que Trump ordenó para evitar la entrada de indocumentados por la frontera sur, y la convalidación del Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, en sus siglas en inglés), la orden ejecutiva del gobierno de Barack Obama, mediante la que se dio abrigo a casi un millón de jóvenes, la mayoría de ellos mexicanos, que habían llegado a Estados Unidos siendo niños.

En otro aspecto de la relación, existe el temor de que la nueva administración lleve a cabo en forma más enérgica algunas partes del renovado tratado comercial entre Canadá, Estados Unidos y México. Entre ellas, la exigencia de que las compañías mexicanas paguen el salario de 15 dólares la hora, y que cumplan con las medidas establecidas para proteger el medio ambiente. Este asunto tiene varias aristas que Biden tendrá que limar. Por un lado, los sindicatos industriales AFL y CIO

³⁴ <http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/Consideraciones_y_Propuestas_FINAL.pdf>, p. 190.

³⁵ *Ibid.*, p. 152.

han exigido desde hace años acabar con la “competencia desleal” que supone la diferencia en los salarios que perciben los trabajadores mexicanos respecto a los estadounidenses. Exigieron la inclusión en el tratado de dicho aumento en el salario de los trabajadores mexicanos en ciertas industrias, incluyendo la vigilancia en las empresas por parte de funcionarios del gobierno estadounidense para su cumplimiento cabal. Por el otro, las exigencias de las no menos poderosas organizaciones de protección al medio ambiente para que, en la misma medida, se cumplan las normas establecidas en el capítulo correspondiente del tratado. En ambos casos, las principales organizaciones laborales y del medio ambiente han sido importantes aliados del Partido Demócrata, por lo que la administración demócrata no podrá ignorar por completo sus demandas.

Por lo pronto, hay que reiterar que la buena voluntad de Biden hacia los mexicanos se concretó en las órdenes ejecutivas mediante las que revocó las que Trump había establecido: la deportación de los *dreamers*, las alevosas restricciones en la política de asilo, la separación de los niños de sus padres, la cancelación de la construcción del muro y, la más trascendente, su apoyo para que en el Congreso se den los pasos para una reforma migratoria integral. No sin alguna razón, han existido dudas sobre la buena intención que los gobiernos demócratas han tenido en sus relaciones con México. Si esta vez actúan en concierto sobre las promesas de justicia que se debe a los mexicanos, la administración encabezada por Biden y Harris con seguridad podrá borrar esas dudas. **Ω**

Feminismo: avances y pendientes*

José Woldenberg**

I

... como aquella mujer árabe que, tras darle una bofetada su marido, fue a quejarse con su padre, clamando por que la vengase y diciendo: “Padre, le debes a mi marido, que te ha afrentado, otra afrenta”. El padre le preguntó: “¿En qué mejilla te ha dado la bofetada?”. “En la izquierda”. El padre le dio una bofetada en la mejilla derecha y dijo: “Así quedas satisfecha. Vete a decirle a tu marido que él le ha dado una bofetada a mi hija, pero que yo le ha dado una bofetada a su mujer”.¹

El breve cuento es inmejorable para ilustrar la inexistencia autónoma de las mujeres. En el relato ella recibe las bofetadas, pero los ofendidos deben ser primero su padre y después su marido. Ella es de... No es un ser independiente, sino una entidad sombra del esposo o del padre. Cierto, es un texto de mediados del siglo XIX, pero todavía en el siglo pasado, al casarse, la mujer empezaba a firmar con el apellido de su marido, por ejemplo, Fulanita Merengue de Melocotón. Merengue era el apellido paterno y Melocotón el del esposo. Así pasaba a ser la señora *de* Melocotón. Un accesorio del marido. La señora *de*...

El feminismo de los setenta planteó con toda claridad y de manera rotunda la igualdad entre hombres y mujeres, la autonomía plena de las segundas acompañada del ejercicio completo de sus derechos que no podían ser menos que los de los varones. Un horizonte venturoso en medio de relaciones asimétricas y de dominación.

II

El influjo antiautoritario de la movilización estudiantil, la literatura feminista de otras latitudes, una sensibilidad expansiva que entraba en conflicto con los resortes tutelares, pero sobre todo el proceso modernizador de México que entre otras cosas significó la incorporación de miles de mujeres a la esfera laboral y a la educación superior, pueden ser los nutrientes del inicial movimiento feminista de los años setenta.

Sus reivindicaciones fueron múltiples pero su basamento conceptual fue el de la igualdad. Igualdad de derechos y obligaciones, lo que supuso poner en duda las pautas tradicionales de comportamiento familiar y social. Las mujeres debían “liberarse” (ése fue un término de la época) del sexismo, del machismo, del agobio en la vida familiar, de la discriminación en el trabajo, del encadenamiento al trabajo doméstico. Era un ideario y un movimiento y muchas de las participantes

* El presente texto apareció en la versión digital de la revista *Nexos* el 1 de septiembre de 2020.

** Sociólogo; profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

¹ Victor Hugo, *Los miserables*, Madrid, Alianza Editorial, 2019, vol. 2, p. 300.

lo pusieron en acto en su propio círculo de amistades, familia, trabajo, modificando de manera radical muchas de las pautas de comportamiento. Y esa fórmula permeó y se retroalimentó en la literatura, el teatro, el cine, en los usos y costumbres (por lo menos en las grandes urbes), en las modas y los modismos, generando una auténtica revolución cultural cuyos alcances pueden observarse de manera retrospectiva. Es uno de los movimientos más exitosos del siglo xx, aunque por supuesto sus frutos no son similares en todos los países y regiones. Y en algunos las mujeres siguen viviendo como si estuvieran en la Edad Media.

Ilustraré con tres campos significativos: a) matrícula de la educación superior; b) las costumbres sexuales, y c) la representación política. Y al final, escribiré unas cuantas palabras sobre el tema que hoy está en el centro de las preocupaciones y reivindicaciones feministas: el de la violencia contra ellas.

III

Entré a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en 1970. Siempre había estudiado en escuelas mixtas, es decir, de hombres y mujeres. Y la Facultad no era la excepción. Junto con Filosofía y Letras (donde además se estudiaba psicología), Ciencias y Trabajo Social eran las escuelas en las que había mujeres en igual o superior número que hombres. Pero en el resto de las facultades la desproporción era abismal.

Pasar, por ejemplo, por la Facultad de Ingeniería acompañado de una compañera, suscitaba gritos y chiflidos por todos lados. Los machines reaccionaban como si estuvieran ante un verdadero acontecimiento. Ciudad Universitaria era, en lo fundamental, un espacio masculino.

En 1970 había 252 200 estudiantes de educación superior, y 4 032 341 jóvenes entre los 20 y 24 años de edad, es decir sólo el 6.3% del total llegaba a las universidades. Esa población estudiantil creció de manera espectacular, y ya para el año 2000 eran 1 918 917 los jóvenes que cursaban ese nivel de estudios, de 9 071 134 potenciales, es decir, el 21.2%.² Pero el incremento de la matrícula femenina fue aún más notable. En 1970 sólo el 14% de los 252 200 estudiantes eran mujeres, es decir, 35 308; 10 años después, la matrícula total era de 811 300 estudiantes, pero el 30% eran ya mujeres, es decir, 243 390. En 1990, de una población estudiantil de 1 097 100 estudiantes, el 40% eran mujeres, 438 840 en números absolutos.³ Y ya para el ciclo escolar 2018-2019, de una matrícula de 3.9 millones de estudiantes, la mayoría, el 50.23% eran mujeres (casi 2 millones).⁴

Hoy, Ciudad Universitaria es otra. Y las llamadas “carreras para hombres” han sido colonizadas por legiones de mujeres. En las aulas, pasillos, laboratorios y auditorios, la proporción de hombres y mujeres se ha emparejado y (creo) es un fruto que no debe ser despreciado.

² Ciro Murayama, *La economía política de la educación superior en México*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), 2009, p. 75.

³ Ciro Murayama, *El financiamiento público a la educación superior en México*, México, ANUIES, 1996.

⁴ Anexo estadístico del *Primer informe de gobierno* de Andrés Manuel López Obrador.

IV

Las asimetrías entre hombres y mujeres y el papel subordinado de las segundas tenía y tiene su expresión más elocuente en los roles sexuales fijados. Hace 50 años, en el imaginario público, un hombre que tenía relaciones sexuales con varias mujeres era un chingón y una mujer que tenía sexo con diferentes hombres era una puta. Esa noción entonces hegemónica quizá fue alimentada por un hecho biológico contundente e intransferible: el embarazo, y creaba unas funciones claramente diferenciadas: permisividad, elogio, incluso exaltación de la libertad —casi irrestricta— para hombres, y represión, condena y sumisión para las mujeres.

Un pasaje de la novela de Manuel Puig *Boquitas pintadas*⁵ lo expresa de manera elocuente. La novia teme que el novio se entere de que no es virgen. Piensa “en la posibilidad de que Juan Carlos la abandonara en caso de comprobar que había habido otro hombre en su vida, en la posibilidad de dejar que Juan Carlos lo comprobara sólo pocas semanas antes del casamiento, en la posibilidad de que Juan Carlos lo comprobara la noche de bodas, en la posibilidad de que Juan Carlos la estrangulara en un hotel de Buenos Aires la noche de bodas...”. Certo, la acción transcurre en 1937 y la novela es de 1969, pero el imperativo de llegar “intocada” al matrimonio no es por desgracia una curiosidad del pasado. Persisten, y con fuerza, polvos de aquellos lodos.

Sin embargo, los métodos anticonceptivos, por un lado, que lograron escindir el placer de la reproducción, y el aliento liberador e igualador del feminismo, han ido modificando paulatinamente esa concepción. No se trata de un triunfo completo. Pero millones de mujeres en el mundo ejercen hoy su libertad sexual como no lo soñaron siquiera sus abuelas (bueno, sus bisabuelas).

Los estereotipos sexuales en la literatura, el cine, el teatro y la vida cotidiana (de millones, no de todas) han mutado y las relaciones de pareja están muy lejos de ser —digamos— lo que las películas mexicanas de los años cuarenta, cincuenta y sesenta del siglo xx consagraban como las conductas sexuales legítimas.

Logros como la despenalización del aborto en Ciudad de México y en Oaxaca expresan de manera inmejorable la convicción de que la decisión de las mujeres debe prevalecer más allá de los dictados de la Iglesia, el Estado o la familia. Ello, sin duda refuerza la autonomía y libertad de las mujeres.

V

La (casi) exclusión de las mujeres del mundo de la representación política era un rasgo incontestable en los años setenta. La política era un asunto predominantemente de hombres.⁶ Pero sucesivas reformas, acicateadas por los reclamos y movi-

⁵ Buenos Aires, Sudamericana, 12ª ed., 1973.

⁶ No obstante, vale la pena decir que en la izquierda universitaria de los setenta había un buen número de mujeres, derivación sin duda del impacto del movimiento estudiantil de 1968. En particular, en el Consejo Sindical, corriente de izquierda que fue la impulsora y la columna vertebral del Sindicato del Personal Académico de la UNAM, en el que milité, había muchas mujeres, lo que hacía que la participación política fuera festiva, alejada de esos ambientes enclaustrados, sórdidos, en los que participaban sólo hombres.

lizaciones feministas, arrojaron por fin en 2018 paridad de hombres y mujeres en el Congreso, algo no imaginado 50 años antes. En el Senado el 49.22% son mujeres, mientras que en la Cámara de Diputados son el 48.80. Es la desembocadura de un largo proceso que conjugó movilizaciones, pleitos judiciales y exigencias de las mujeres, así como reformas encadenadas que obligaron a los partidos a postular para el Legislativo el mismo número de candidatas por ambos sexos.

Fue en la década de los setenta cuando grupos de feministas plantearon en México llevar a cabo acciones afirmativas para fomentar la presencia de mujeres en el Congreso. Y las primeras medidas que aparecieron en la legislación lo fueron en el marco del proceso de transición democrática que vivió el país.

Baste decir que en 1991 las mujeres en el Senado eran apenas el 7.8% y en la Cámara de Diputados el 7.4. Tres años después esa proporción había crecido hasta el 12.5 y 15% respectivamente. Ese proceso fue fruto y acicate de los reclamos que se convirtieron en reformas normativas en 1993, 1996, 2002, 2008 y 2014 que permitieron la desembocadura actual.⁷

Por supuesto, que como en todos los campos, la política sigue edificando barreras para el desarrollo de las mujeres, pero comparadas con el pasado, se han reblandecido.

VI

Hoy, la atención está puesta de manera privilegiada en la violencia contra las mujeres. No es que en otros campos no existan obstáculos y problemas, pero la violencia intrafamiliar, los feminicidios, el maltrato laboral, el acoso sexual han generado una potente ola para lograr de una vez por todas frenar las agresiones, ofensas y discriminaciones.

Es una agenda cargada de significación que busca establecer que el trato entre hombres y mujeres no sólo sea igualitario, con los mismos derechos y obligaciones, sino que esté exento de violencia.

Falta mucho, mucho por hacer. Pero reconocer los avances sirve, entre otras cosas, para subrayar que los análisis y los planteamientos, la discusión y las movilizaciones, la organización y la política, son instrumentos que logran transformaciones y que su explotación es útil para forjar un terreno cada vez más parejo, más igualitario y capaz de expandir las libertades y derechos de las mujeres. **Ω**

⁷ Si alguien está interesado en ese recorrido, puede asomarse a un artículo mío publicado en *Reforma* el 12 de julio de 2018, titulado “Paridad”.

Una enciclopedia para cuidar las democracias en América Latina*

Ricardo Becerra**

El intimidante volumen que representa este esfuerzo editorial es resultado no de una investigación, no de un proyecto de varios años, sino, literalmente de una biografía, o mejor dicho de tres biografías consagradas a la acción y al estudio de las cuestiones electorales en el mundo.

Dieter Nohlen, Leonardo Valdés y Daniel Zovatto nos ofrecen aquí todo lo que saben al respecto, de una forma ordenada, directa y sin circunloquios. Y a decir de las 1 600 páginas, todas a renglón seguido, nuestros autores saben mucho.

Creo que estamos ante el mayor esfuerzo de síntesis y de concentración de información electoral en América Latina, y si no existiera el banco de datos de la Unión Europea diría que es el mayor compendio de información electoral y legal del mundo.

Por eso estamos ante una edición sui géneris, porque ella sola testifica el lanzamiento de una enciclopedia, una vasta recolección de información actualizada sobre la manera como 17 países organizan sus elecciones y, por lo tanto, organizan su vida política. Pues eso son las tuercas y los tornillos de la gobernabilidad democrática en todo un subcontinente, su cuestión electoral.

La cantidad de información es el primer mérito, pero su actualidad es otro. Después de una revisión de varios días, de arriba para abajo y de adelante para atrás, no encontré ningún solo dato que no estuviera ubicado en el último lustro de la segunda década del siglo XXI y que no tuviera la pertinente proyección para el debate de nuestros días (2021). Entre decenas de miles de cifras, leyes, códigos, información puntual, no hay nada que pierda su valor actual o su pertinencia temática. Éste es un mérito indiscutible, pues ofrece una panorámica actualísima de las formas electorales en esta parte del globo, precisamente en una época de oscilaciones extremas, gobiernos polarizados y experimentos populistas.

Pero aún más importante es que esta compilación aborda los temas vertebrales, el tuétano de las cuestiones electorales y los revisa con orden y con método. No hay un solo asunto determinante, decisivo, que no sea expuesto con la claridad de un esquema sencillo y asequible. Todo eso que forma parte del cosmos

* Dieter Nohlen, Leonardo Valdés y Daniel Zovatto (comps.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica–Instituto Nacional Electoral–Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM–Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2019.

** Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

electoral y que ahora está de moda desdeñar o despreciar, con el argumento simple según el cual “hay que hacerlo más barato”.

Quien lea cualquiera de los textos que componen este volumen reconocerá inmediatamente la importancia que tiene cada una de esas tuercas o tornillos: las boletas en las cuales plasmamos nuestra voluntad política; las casillas y los vigilantes primarios de nuestro voto; la forma en que se cuentan; la manera como se definen los territorios de competencia electoral; los jueces y los jurados que resuelven las cuestiones polémicas; las condiciones de la integración de quienes son responsables de toda la organización de los comicios; los requisitos para constituir partidos, para ser candidatos, para recibir financiamiento público, y las complejas formas de fiscalización del dinero que sostiene las campañas electorales.

Esto que acabo de enunciar es sólo una pequeñísima prueba, pues el libro nos propone diseccionar, ni más ni menos, 54 asuntos relevantes que son los 54 temas sobre los que se construyen los edificios electorales en América Latina.

Y luego encuentro un siguiente mérito: la convocatoria, el hecho de que en sus páginas aparezca la colaboración de personajes históricos por su papel en la instauración democrática de América Latina, por sus aportaciones intelectuales en ese debate o por su trayectoria profesional al servicio de la organización electoral en nuestras naciones: José Woldenberg, Jesús Orozco, Manuel Aragón, Mauricio Merino, Susana Soto, Daniel Sabsay, Francisco Javier Matia, María Lourdes González, Marco Antonio Baños, Carlos Navarro, Marcela Ávila y un largo etcétera, cuyo sello de garantía y coordinación quedó a cargo de Nohlen, Valdés y Zovatto.

No sería honesto recomendar la lectura de corrido de este bárbaro y cubica-do volumen. No es para eso. Éste es un compendio que, a la manera de las viejas y buenas compilaciones del saber, debemos tener cerca, a la mano, para salir de dudas, para entender por qué organizamos las elecciones de esta manera y no de otra, por qué las cosas han llegado a ser lo que son y, también, para comprender mejor lo que vale la pena preservar y acaso lo que se puede cambiar.

En una de las partes mejor logradas, se ofrece un hilo conductor para saber contener y manejar los impulsos reformadores que por lo visto forman parte de la genética esencial del mundo electoral. En otras palabras, parece ser que en América Latina no podemos vivir sin reformas electorales, sin cambiar una y otra vez las tuercas y tornillos del acceso al poder político y de la competencia democrática. Pues bien, los autores nos regalan esta secuencia, que podríamos llamar “guía del buen reformador”. Si algo va a cambiar, hágase las preguntas correctas; pregúntese si los fundamentos están en su lugar; ponga en duda las verdades convencionales; aproveche las crisis, pero no permita que éstas determinen exclusivamente el contenido de las reformas; legisle pensando en el largo plazo, pero revise en el corto plazo; preste atención a la combinación de instrumentos y al entorno institucional; sea moderado, cauto; busque aliados y construya consensos; acompañe la reforma con recursos adecuados; sea realista.

Leer de corrido esta inmensa obra es tarea de un buen ratón de biblioteca, pero para el resto, para los interesados en las cuestiones electorales de actualidad, estoy en condiciones de recomendar una estrategia de abordamiento: la sabia

introducción de Dieter Nohlen y la ágil y directa síntesis conclusiva de los compiladores que arranca en la cabalística página 1414.

Si los lectores quieren entender el estado del arte del derecho electoral latinoamericano; si quieren comprender dónde están los temas más candentes; si quieren saber dónde han anidado las más grandes polémicas políticas electorales en nuestro subcontinente; si quieren escuchar la voz de tres viejos arquitectos que no se espantan al primer temblor y que en cada consigna o iniciativa adivinan por dónde van los tiros. Y, sobre todo, en estos tiempos de frenesí transformador, si quieren saber qué debemos preservar, con qué ya no podríamos vivir sin perder la libertad, aborden esas páginas introductorias y las que siguen a la 1414 para averiguarlo.

Pues de eso se trata este trabajo colosal: todo lo construido y por qué vale la pena, por qué debe ser estudiado y reconocido como lo que es: una parte muy importante de la historia latinoamericana, cuando esos 300 millones de seres humanos se embarcaron en la construcción de sus democracias.

Creo que hay un quinto mérito, más allá de los temas de rigor que necesariamente abordan Nohlen, Valdés y Zovatto. Pues incorporan a su estudio sistemático nuevas preocupaciones y nuevos horizontes que el derecho electoral no había abrazado en estas latitudes. Por ejemplo, el concepto de integridad o el, muy útil, de gobierno de las elecciones, es decir la política que *sí deben hacer* las autoridades electorales, la política a la que sí están obligadas. O sea, la política para irradiar confianza, la política de la comunicación permanente, la política del trato de iguales a los contendientes, la política de la transparencia, la política de la explicación, la política para desfacar entuertos, la política para combatir mentiras, *fake news* o estrategias de confusión, y la firme política de ofrecer los resultados electorales tal como fueron depositados en las urnas, pues no hay misión electoral más sagrada que el respeto a la voluntad de los votantes.

Es obvio decir, para concluir, que este libro es indispensable en los estantes de cualquier estudioso o de cualquier autoridad electoral de América Latina, y yo creo sin exagerar —por su sabiduría y sus lecciones— en los estantes de cualquier autoridad electoral del mundo.Ω

Este número doble 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
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
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
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