

CON FIGURA CIONES ES

Núm. 53

Enero-diciembre de 2022

Rolando Cordera Campos **P**resentación 3

POLÍTICA Y ELECCIONES

Lorenzo Córdova Vianello
y Ciro Murayama Rendón **L**a revocación de mandato
en tres episodios 5

Emilio Buendía Díaz **L**o que nos dejó el 5 de junio 17

DESARROLLO E INFRAESTRUCTURA

Salomón Chertorivski **L**a política económica del desperdicio 27

Luis Fueyo Mac Donald **E**l Tren Maya, ¿degradación ambiental
y devastación de la selva? 41

Flavia Tudela **D**os Bocas: insostenibilidad energética 48

AGENDA DEL ESTADO

Jorge Javier Romero **E**l Estado mexicano en crisis 55

Ernesto Núñez Albarrán **C**rimen organizado y elecciones:
la experiencia de 2021 80

Javier Martín Reyes
y Julio Ríos Figueroa

Cómo capturaron los conservadores
la Corte de Estados Unidos

90

Laura Reyna de la Garza

Unidas por la igualdad: lecciones aprendidas de
la lucha por la igualdad de género en México

96

REFORMA ELECTORAL

IETD

México no necesita una reforma electoral
para el 2024

107

José Woldenberg

En defensa de la democracia

117

LIBROS RECIENTES

Ricardo Becerra

El Derecho en movimiento

121

José Woldenberg

Héctor Aguilar Camín, ensayista

126

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 53, enero-diciembre de 2022. 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 1000 ejemplares.

Presentación

Cuando este número de la revista llegue a los lectores, el mundo —y nuestro país con él— habrá topado de nuevo con lo que hoy parece haberse configurado como una fatalidad global, heredera, pero en sentido contrario, del festival de entusiasmo y euforia que los cambios del mundo de fines del siglo xx propiciaron. Sin menoscabo del hecho de que nos hemos vuelto “contemporáneos de todos los hombres”, como quería el poeta Paz, pero por la peor de las rutas, aquí en *Configuraciones* tenemos que dar cuenta de un duelo particular que pronto se volvió nacional. David Huerta, poeta y ciudadano, demócrata y generoso compañero de nuestros andares en busca de argumentos y referencias para una izquierda racional, nos dejó con su deceso temprano pero con su legado y memoria frescos y profundos, dignos del rigor que sólo la poesía puede darnos. Descansará en paz dialogando con Góngora, pero nosotros, que lloramos “Ayotzinapa” y nos entusiasmos con su discurso en la FIL de Guadalajara, seguiremos su saga con la lectura y el recuerdo.

La globalización de mercado y a altas velocidades parece cosa del pasado, a pesar de que sus huellas más profundas han quedado con todos. Los volúmenes de comercio entre las naciones se han reducido sostenidamente desde antes de que la pandemia nos devastara, pero ahora marcan nuevas estaciones frente a las cuales las sociedades y sus Estados parecen impotentes para concebirlas y pensarlas, no digamos para idear nuevas y eficaces maneras de asegurar la continuidad de la integración del mundo, y al mismo tiempo abrir nuevas avenidas de justicia social real y duradera, así como de un uso racional y con la mirada en el largo plazo de la ciencia y la tecnología, con sus portentosos alcances y potencialidades.

Todo esto y más, sin embargo, pasa y tiene que pasar hoy y mañana por la política y los Estados nacionales, por más desvencijados y faltos de reflejos históricos que nos parezcan. Sin esa referencia, cuya abolición fue la divisa maestra de la hiperglobalización de fin de siglo, los pueblos que han podido o quieren formar comunidades durables y hospitalarias pueden quedar a la deriva, en un mundo que en su conjunto parece ingobernable y sin rumbo. Lo mismo puede decirse de proyectos de gran ambición civilizatoria como los del “nuevo trato verde” o una globalización con rostro humano y permeada hasta el fondo por una conciencia de conservación y rescate de la naturaleza en las fronteras de unos desastres que han dejado de ser amenazas del cambio climático para volverse realidades multivariadas y en extremo complejas, intrigantes, desafiantes... y muy graves.

La política a ras del suelo y sobre el pavimento amenaza volverse la única política visible y transitable, tanto para el gobierno mexicano y su coalición gobernante como para lo que hemos dado en llamar oposición. Marchas de protesta y advertencia, de savia y mensaje ciudadanos van y vienen pero no consiguen implantarse como mensajes significativos y de valor para el interlocutor obligado, el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, el presidente de la República y, por

otra parte, a su lado, como en realidad debería ocurrir, los legisladores que conforman un Congreso de la Unión sin duda plural y diverso, pero hasta el momento de escribir este texto voluntariosamente alejado, ausente, de esos sentimientos nacionales que han impuesto desde su marchar de principios de noviembre otras retóricas y otros significados para la propia política democrática. Poco se logrará con “contramarchas” decididas como ocurrencias para afrontar lo que es y será un desafío para adultos y ciudadanos, no para jugadores a las vencidas.

Ese y otros reclamos democráticos abren espacios y estructuras institucionales y mentales para aspirar a una política en verdad republicana y para nosotros abiertamente comprometida con tareas elementales pero fundamentales para un desarrollo nuevo y renovador, tras tantos años de crecimiento económico sumamente lento e incapaz de sembrar las simientes para una evolución socioeconómica que pueda dar sustento a una efectiva democracia social. Nada de esto cruza hoy por la arena del intercambio público, en las cámaras y fuera de ellas.

Por ello, desde el discurso y el litigio por las cuantías y usos de los recursos públicos, renglones como la educación y la salud resienten mermas injustificadas y dañinas para la subsistencia mayoritaria; se confunden los términos de las ecuaciones básicas del desarrollo y se descuida miserablemente hasta olvidarse de ella, la urgencia de que el país cuente con una estrategia para renovar o reconstruir, ampliándola, su infraestructura. En esta entrega atendemos, de modo específico, estos temas.

Del Estado y su relevancia en este mundo transglobal y también en crisis profunda nos hemos ocupado antes, y ahora volvemos a poner en perspectiva. La crisis del Estado mexicano no puede reputarse más como una crisis de crecimiento, lo que ahonda el peligro de la ilegitimidad que encara no sólo ese agotamiento precoz pero maduro del Estado, sino muestras fehacientes de una ineficiencia que con los días parece generalizarse a los servicios básicos, responsabilidad estatal, así como al endiablado tema de una inseguridad convertida en hábitat exclusivo del crimen organizado. Por lo pronto, dejemos constancia de que esta inseguridad poco tiene que ver con las incursiones de bandas dispersas dedicadas a tráfico relativamente pequeños, sino a lo que se nos presenta como todo un conjunto corporativo cuyas ramificaciones son abiertamente transnacionales y cuyo centro probablemente esté ubicado más allá del río Bravo o el afrentoso muro de Tijuana.

Como tratamos de hacerlo siempre, esta vez ofrecemos al lector sendos ensayos bibliográficos: uno sobre el ensayista Héctor Aguilar Camín, a cargo de José Woldenberg, y otro sobre el Derecho y sus transformaciones y movimientos que aborda Ricardo Becerra.

Con todo y sus veleidades y amenazas, convulsiones y contriciones, el año que empieza debe ser plataforma creciente para unas reflexiones de fondo sobre nuestra circunstancia, y de debate ilustrado y con perspectivas sobre lo que hay que hacer para salir al paso del letargo del estancamiento y en todo momento cerrar la puerta a la violencia y al abuso de poder.

ROLANDO CORDERA CAMPOS

Director

La revocación de mandato en tres episodios

Lorenzo Córdova Vianello* y Ciro Murayama Rendón**

Uno de los principales retos que ha enfrentado el Instituto Nacional Electoral (INE) en sus más de ocho años de existencia fue, sin duda alguna, la organización del proceso de votación en torno a la revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo federal. La historia es larga, pero puede resumirse en tres episodios.

Primero, la aprobación y promulgación de la reforma constitucional en diciembre de 2019 que incorporó al artículo 35 el derecho de la ciudadanía a promover la revocación de mandato del presidente de la República en caso de pérdida de confianza. Esa reforma introdujo varios artículos transitorios que gravitaron directamente sobre el primer ejercicio de revocación. En primer lugar, contempló que el ejercicio era aplicable para el presidente constitucional en funciones, aun cuando éste fue elegido en 2018 para un periodo que terminará el 30 de septiembre de 2024, de tal manera que hubo una suerte de retroactividad de la norma. También se especificó que la revocación debía solicitarse por “la pérdida de confianza” en el gobernante por quienes impulsaran el ejercicio, es decir, por personas interesadas en que el gobernante abandonara su cargo antes de tiempo. Además, se estableció un plazo de 180 días para que se aprobara la legislación secundaria de la revocación.

Sin embargo, el Legislativo no atendió el plazo que se había dado y, ante la inexistencia de legislación secundaria, pero con un artículo constitucional transitorio posibilitando el inicio del ejercicio de revocación al final de 2021, fue necesario que el INE comenzara con la reglamentación de los procedimientos para hacer viable esa novedosa figura constitucional de democracia directa.

Así que contrariamente a lo sostenido por los promoventes del ejercicio, el INE siempre asumió la obligación de organizar el proceso de revocación de mandato. Ejemplo de ello es que, a pesar de la omisión legislativa de más de 630 días,

* Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral.

** Consejero electoral del Instituto Nacional Electoral.

el INE emitió desde agosto de 2021 los primeros lineamientos para garantizar el nuevo derecho constitucional. El incumplimiento del Congreso para aprobar, en el tiempo que él mismo se había dado, la ley de revocación de mandato provocó la falta de reglas claras y la incertidumbre de cara a un proceso de votación establecido en la propia Carta Magna.

Se debe destacar, en este primer tramo de la historia, que, desde el inicio, la revocación de mandato no fue promovida por la ciudadanía en ejercicio de su derecho a remover al titular del Poder Ejecutivo, sino que fue propuesta e impulsada por el propio presidente, su partido (Morena), sus colaboradores y sus simpatizantes, quienes hablaron siempre de ratificación y no revocación de mandato. Así que en vez de un ejercicio surgido de la ciudadanía para interpelar al gobernante, se trató de una iniciativa desde el poder para robustecerse a sí mismo.

Baste recordar que de 1 382 031 de firmas recolectadas por medio de la aplicación electrónica, 52% correspondió a ocho promoventes —de 22 411—, quienes eran integrantes de las organizaciones Que Siga el Presidente, A.C. y Que Siga la Democracia, A.C., ambas clara y abiertamente afines al presidente. Esta última fue también la que entregó el 100% de las firmas en papel con las que el 18 de enero de 2022 se alcanzaron los requisitos para que “la ciudadanía solicitara la revocación de mandato por pérdida de confianza”.

La desnaturalización de este ejercicio de participación ciudadana tuvo importantes repercusiones en la organización y desarrollo del proceso. El primero de todos se hizo explícito con la redacción en el Senado de la pregunta que guiaría la consulta, que fue aprobada por ambas Cámaras y que abrió la puerta para que el proceso se difundiera públicamente como una ratificación y no, como dice la letra constitucional, como una revocación:

“¿Estás de acuerdo en que a [nombre], presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”, con dos posibles respuestas:

“Que se le revoque el mandato por pérdida de confianza” o “Que siga en la Presidencia de la República”.

La pregunta fue impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por parte de partidos de oposición. Se sostuvo que la misma orientaba indebidamente a una ratificación presidencial y que ninguna ley secundaria podía extender, modificar o sustraer lo que señala la Carta Magna. En un proyecto de resolución, el ministro Jorge Pardo propuso eliminar la frase “o siga en la Presidencia de la República”, a fin de simplificar las posibles respuestas (Sí o No) y plantear a la población una auténtica consulta de revocación de mandato. Sin embargo, el 1 de febrero de 2022 la SCJN resolvió que la pregunta sí era constitucional aun cuando la mayoría de los ministros (7 contra 4) sostuvo que no lo era.¹ El fallo se dio así porque, en una norma única de nuestro sistema judicial que no existe en ningún otro tribunal constitucional en el mundo, para decretar la inconstitucionalidad son

¹ Acción de inconstitucionalidad 151/2021 contra la Ley de Revocación de Mandato. Véase en <https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/Proyecto/AI151_2021PL.pdf>.

necesarios ocho votos de los once ministros integrantes del pleno de la Corte. Así, que la mayoría de los ministros sostuviera la inconstitucionalidad de la pregunta no fue suficiente. La consulta se llevó a cabo con la pregunta formulada por los legisladores de Morena y la ratificación se puso sobre la mesa.

* * *

Segundo acto: la negativa de la mayoría legislativa en la Cámara de Diputados a aprobar los recursos solicitados por el INE para realizar el ejercicio.

Desde el mes de agosto 2021, al aprobar el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio 2022, el Consejo General del INE hizo del conocimiento público que el proceso de revocación de mandato requeriría recursos semejantes a los de una elección federal. Se partió de la premisa de que este ejercicio implicaba una situación excepcional, grave y delicada para cualquier sistema político, por lo que se tenían que utilizar las mejores prácticas y los más altos estándares electorales, como conservar la cadena de confianza que garantiza que el voto sea libre y secreto.

Así, desde los primeros lineamientos,² el INE se dispuso a garantizar el derecho a participar de todas las personas inscritas en la Lista Nominal de Electores, instalando el mismo número de casillas que en las elecciones federales celebradas apenas dos meses antes, en junio de 2021 y manteniendo todos los candados de seguridad. Dadas las implicaciones que podría generar un ejercicio para poner fin anticipadamente al mandato de un presidente elegido democráticamente, el INE decidió actuar con total responsabilidad y solicitar a la Cámara de Diputados recursos suficientes de manera preventiva. Esto fue así porque en ese momento no se tenía certeza acerca de si se cumplirían los requisitos constitucionales para llevarla a cabo. Es decir, contar con al menos 3% de los ciudadanos registrados en la Lista Nominal.

Es oportuno recordar que en la organización de la consulta popular del 1 de agosto de 2021, el INE tampoco recibió recursos para poder organizar dicho ejercicio participativo. Ante una acción de inconstitucionalidad promovida por el INE, la SCJN resolvió que la autoridad electoral debía haber considerado los recursos de forma precautoria en la elaboración de su presupuesto.³ Así, si el ejercicio no se llevaba a cabo por no cumplir con los requisitos constitucionales el dinero sería reembolsado a la Tesorería de la Federación, pero si se cumplían, la autoridad electoral tendría los medios para llevarla a cabo.

A partir de este precedente, el INE aprobó su proyecto de presupuesto para 2022 considerando la partida de 3800 millones de pesos necesaria para llevar a cabo la consulta sobre la revocación de mandato. Se realizaron, al menos, dos encuentros inéditos para explicar al Legislativo el requerimiento presupuestal:

Por un lado, se tuvo una reunión con el diputado Sergio Gutiérrez Luna, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, apenas dos días después

² Instituto Nacional Electoral. INE/CG1444/2021. Véase en <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/124697>>.

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Controversia Constitucional 203/2020.

de que la Secretaría de Hacienda enviara a la Cámara el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En dicha reunión, el diputado y el consejero presidente del INE expresaron su disposición al diálogo y al intercambio de toda la información técnica necesaria para justificar la solicitud de recursos planteada para poder llevar a cabo ese nuevo ejercicio de participación ciudadana.

De igual forma, el 5 de noviembre de 2021 (10 días antes del límite legal para la aprobación del PEF 2022) se llevó a cabo una comparecencia ante el pleno de la Cámara, a la que el consejero presidente del INE fue citado con el propósito explícito de argumentar los requerimientos presupuestales del Instituto. Se trató de un ejercicio democrático inédito, rico en debate y cuestionamientos —cada uno de los cuales fue respondido de manera exhaustiva—, pero en el que lamentablemente no se solicitó por parte de los legisladores información específica sobre el costo de la consulta sobre la revocación de mandato.

El 8 de noviembre de 2021 la Comisión de Presupuesto aprobó un dictamen en el que se planteó un recorte de 4900 millones de pesos al presupuesto solicitado por el INE, el mayor en su historia, negando los recursos para la revocación de mandato y para una eventual consulta popular.⁴ Ese monto implicó una afectación de 26% del presupuesto operativo solicitado por el INE para el ejercicio fiscal 2022. Dicho dictamen fue aprobado en la madrugada del 14 de noviembre por las bancadas de Morena, el PT y el PVEM en el pleno de la Cámara de Diputados, y así fue publicado por el titular del Poder Ejecutivo.

Ni en la Comisión de Presupuesto ni en el pleno los legisladores de la mayoría ofrecieron algún argumento o estudio técnico que justificara el recorte, por lo que en diciembre del mismo año el INE interpuso una controversia constitucional ante la SCJN en contra del PEF 2022, pues consideró que el recorte impedía al órgano electoral cumplir con sus funciones constitucionales y garantizar el derecho de la ciudadanía a participar en una consulta con todas las garantías de legalidad y certeza. Por otra parte, ese mismo mes emitió un acuerdo para posponer algunas actividades relativas a la organización de la revocación ante la insuficiencia presupuestal.

La respuesta del presidente de la Cámara de Diputados fue interponer una denuncia penal contra seis de las once consejeras y consejeros del Instituto, así como contra el secretario ejecutivo. Esta acción —sin precedentes en la vida democrática de México— constituyó un intento claro por inhibir la independencia del órgano máximo de dirección del INE. Nunca antes se persiguieron como un delito las opiniones y los votos de las y los consejeros del órgano electoral.

Si bien la decisión de posponer algunas actividades relativas a la organización de la revocación de mandato se adoptó por una decisión de seis votos contra cinco en el Consejo General del INE, la denuncia penal que interpuso el presidente de la Cámara de Diputados en contra de los consejeros que votaron a favor de la medida

⁴ Instituto Nacional Electoral. Anteproyecto de presupuesto del Instituto Nacional Electoral, 27 de agosto de 2021. Véase en <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124690/CGor202108-27-ap-2-a.pdf>>.

y del secretario ejecutivo tuvo como efecto generar la cohesión de los integrantes con voto del Consejo del INE. Así, el 26 de diciembre se hizo público un pronunciamiento que, por la materia que lo provocó, conviene reproducir de forma íntegra:

A la opinión pública:

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), órgano colegiado y máxima autoridad de la institución, por mayoría aprobó el acuerdo de posponer temporalmente algunas actividades preparatorias para la organización de la eventual consulta de Revocación de Mandato. En un órgano colegiado las diferencias de opinión y de votos son naturales y se respetan, pues así se toman las decisiones y forman parte del debate público.

Las decisiones del Consejo General del INE pueden no ser compartidas por las distintas fuerzas y actores políticos; por ello, la legislación prevé que éstas pueden ser impugnadas, como en este caso lo hicieron quienes se sintieron agraviados por tal medida. Serán los órganos jurisdiccionales quienes decidan en última instancia sobre este asunto lo que en derecho corresponda y, el INE, como siempre, acatará esas decisiones.

Por ello es muy preocupante que el Presidente de la Cámara de Diputados pretenda convertir un diferendo legal en una persecución penal, con denuncias ante la Fiscalía General de la República contra consejeros y consejeras que votaron a favor del acuerdo mencionado, así como contra el Secretario Ejecutivo, quien no vota las decisiones del colegiado. Se trata de una acción injustificada y sin sustento jurídico, que busca inhibir la independencia con la que los miembros del Consejo General valoran y votan los asuntos que les competen.

Por encima de las diferentes posiciones que hemos adoptado sobre esta y otras decisiones, las consejeras y consejeros electorales del INE rechazamos las denuncias penales contra cualquiera de nuestras y nuestros compañeros y toda forma de intimidación y vulneración de nuestra autonomía. Las diferencias de criterio en casos en los que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones en el marco de nuestras atribuciones legales, no deben ameritar la persecución penal, sobre todo, cuando quienes las adoptan han explicado públicamente los motivos de su decisión.

En un Estado democrático de derecho las diferencias de opinión no se persiguen como delitos.

Suscriben: Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente, Norma Irene De la Cruz Magaña, Uuc-kib Espadas Ancona, Adriana Margarita Favela Herrera, José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordan, Ciro Murayama Rendón, Dania Paola Ravel Cuevas, Jaime Rivera Velázquez, José Roberto Ruiz Saldaña y Beatriz Claudia Zavala Pérez.

En una determinación que permitió recuperar las vías legales para resolver las controversias en materia electoral, el 29 de diciembre de 2021 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenó al INE realizar las adecuaciones necesarias a su presupuesto sin afectar sus obligaciones constitucionales (destacadamente el servicio de registro en el padrón electoral y la emisión de la

credencial para votar con fotografía), legales, estatutarias y laborales y, en su caso, a solicitar el faltante a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien debía responder de forma fundada y motivada.⁵

Sin embargo, antes de recibir esa solicitud, en una conferencia mañanera en Palacio Nacional, funcionarios de Hacienda pretendieron, valiéndose de una presentación en PowerPoint de cinco láminas, señalar cómo se debía ajustar el presupuesto del INE. Su propuesta, además de plantear la violación de derechos laborales, contenía errores garrafales como afirmar que “no se afectaban a las personas sindicalizadas” —cuando en el INE no existen sindicatos—, o de señalar que las plazas de mandos directivos y consejeras(os) eran de 1 336 cuando son 121. Así, la SHCP intentó invadir facultades del órgano electoral olvidando que la autonomía del INE también es presupuestal.

Finalmente, la SCJN resolvió que el INE debería llevar a cabo la organización de la revocación tanto como se lo permitiera su presupuesto y sostuvo que no podrían ejercerse acciones penales o administrativas en contra de las y los consejeros o funcionarios del Instituto por este motivo.⁶ El TEPJF, en el mismo sentido, confirmó el acuerdo por el que se realizaron las adecuaciones presupuestales y señaló que era atribución exclusiva del INE aplicar medidas de racionalidad a su presupuesto. Ni Hacienda ni ninguna otra autoridad podían violar las facultades del órgano autónomo.

Aun sin que hubiesen sido aprobados los recursos financieros suficientes, el INE emitió todos los acuerdos necesarios para hacer posible el proceso de votación sobre la revocación de mandato. Emitió lineamientos; desarrolló una aplicación y difundió formatos para los promoventes del ejercicio; recibió más de 11 millones de apoyos ciudadanos para convocar legalmente al proceso; revisó, verificó y contabilizó más de 4 millones de esas firmas;⁷ diseñó, imprimió y distribuyó materiales para capacitar a funcionarias y funcionarios de casilla; instaló los Consejos Distritales y Consejos Estatales para dar certeza al proceso; habilitó el voto por internet para casi 18 000 mexicanos y mexicanas en el extranjero; recibió solicitudes de más de 16 000 observadores electorales; fiscalizó los recursos empleados por los promoventes; visitó a más de 6 millones de personas en sus domicilios para invitarlos a participar y capacitó a casi un millón; imprimió y distribuyó las más de 90 millones de papeletas necesarias para garantizar que cada ciudadana y ciudadano tuviera garantizado su voto; implementó conteos rápidos para poder dar los resultados la misma noche de la jornada electoral, y llevó a cabo una intensa campaña de difusión —dentro de los cortos plazos legales establecidos por los legisladores—, invitando a la ciudadanía a participar en el proceso, entre muchas otras actividades.

⁵ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sup-JE-282/2021 y acumulados. Véase en <<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-0282-2021>>.

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Incidente de Suspensión de la CC 209/2021.

⁷ El Consejo General acordó no seguir revisando las firmas pues ya se había alcanzado la meta necesaria para convocar al ejercicio de participación ciudadana y, ante el recorte presupuestal, se estimó utilizar esos recursos en otras actividades de la organización de la revocación de mandato.

El recorte obligó al INE a instalar poco más de 57 000 casillas, y no las más de 161 000 que quiso disponer desde un principio. Sin embargo, el Instituto implementó el mismo modelo que en la consulta popular de 2021: aumentó el número de boletas en cada casilla, de 750 a 2 000; agrupó casillas en centros de votación para que, donde había tres, por ejemplo, se instalara una con más capacidad; difundió con mayor antelación que nunca el micrositio para ubicar las casillas, y respetó la mayor cantidad de lugares para instalarlas: 92% de las mesas de votación que se instalaron lo hicieron en el mismo lugar que en las elecciones de 2021.

Quien quiso votar pudo hacerlo. 16.5 millones de personas acudieron a las urnas el 10 de abril de 2022, es decir, 17.77% del listado nominal. 91.8% votó porque el presidente continuara en su cargo, 6.5% porque se le revocara el mandato y 1.7% fueron votos nulos.⁸ El proceso fue un éxito desde el punto de vista organizativo y la autoridad electoral ofreció a la ciudadanía todas las garantías de legalidad, imparcialidad y certeza.

* * *

En el tercer episodio se narra cómo, de forma preocupante por el precedente que significa, la revocación de mandato pasará a la historia como uno de los procesos en los que más se han violado las leyes electorales. De manera deliberada y sistemática, las y los principales promotores de la revocación de mandato incurrieron en faltas graves contra la legalidad que ellos mismos aprobaron, desafiando abiertamente a la autoridad electoral y poniendo en riesgo el proceso mismo.

En primer lugar, hay que destacar la presentación de firmas falsas para convocar a la revocación de mandato. Como ya se dijo, la Constitución establece que se necesita contar con al menos 3% de los ciudadanos inscritos en el Listado Nominal. En la revisión, el INE detectó que la asociación civil Que Siga la Democracia entregó casi 18 000 firmas de difuntos, más de 40 000 credenciales para votar cuya vigencia había caducado, y más de 1 200 que se encontraban con suspensión de sus derechos políticos (por estar en prisión).⁹

Otra falta frecuente de quienes promovieron la revocación fue la instalación de mesas en decenas de plazas públicas del país recabando firmas para una “ratificación de mandato”, figura inexistente en nuestro marco legal.

El INE, para verificar que los apoyos ciudadanos para realizar la revocación fueran auténticos, llevó a cabo una visita de verificación domiciliaria prevista en la propia Ley de Revocación de Mandato —actividad que fue impugnada por Morena, pero que el TEPJF señaló como necesaria para corroborar la autenticidad de las firmas—. El desaseo por parte de los promoventes fue tal que en esa visita se

⁸ Instituto Nacional Electoral. Cómputos distritales. Véase en <<https://computosrm2022.ine.mx/votos-distrito/grafica>>.

⁹ Instituto Nacional Electoral. Informe final detallado y desagregado respecto del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requerida para la revocación de mandato. 29 de enero de 2022. Véase en <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126774/CGex202201-31-ip-2.pdf>>.

encontró que 25% de los ciudadanos supuestamente firmantes negaron haber dado su apoyo a la revocación de mandato. Hay que lamentar que estos hallazgos, si bien se hicieron por disposición legal, no tuvieron consecuencias sobre la validez de la solicitud de llevar a cabo la revocación porque la propia ley no define efectos o consecuencias de encontrar que un alto porcentaje de firmas fueran apócrifas. Sin duda es una deficiencia legal que debería corregirse de cara a ejercicios ulteriores, para asegurar la legitimidad de los mismos.

Otra serie de irregularidades comenzó a raíz de la emisión de la convocatoria por parte del INE, el 4 de febrero de 2022, y la consecuente entrada en vigor de las prohibiciones y limitaciones establecidas en la Constitución y las leyes en cuanto a la comunicación gubernamental y el principio de imparcialidad al que están obligadas las y los funcionarios públicos.

Las Cámaras de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión establecieron en septiembre de 2021, al aprobar la Ley Federal de Revocación de Mandato, la prohibición de difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de la consulta, esto es, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada. No obstante, en marzo de 2022, esos mismos legisladores intentaron no aplicar la Constitución con un decreto de interpretación legislativa. La razón de esa acción legislativa de tan poco rigor jurídico fue que el INE, por conducto de su Comisión de Quejas, había venido emitiendo diversas medidas cautelares hacia servidores públicos para que se apegaran al principio de neutralidad. Para tratar de hacer aparecer como ilegales las medidas del INE, el Congreso quiso cambiar las reglas de la revocación una vez iniciada ésta y eliminar la prohibición constitucional que tienen los servidores públicos de intervenir en los procesos donde la ciudadanía es llamada a las urnas. Venturosamente, una vez más, el Tribunal Electoral recondujo las cosas: confirmó que las reglas del juego no se cambian cuando éste ya comenzó y recordó que ningún decreto puede hacer nugatoria la Constitución.

Por otro lado, a propósito de la revocación de mandato se dio una amplia campaña de publicidad electoral, que buscó influir en la decisión de los ciudadanos llamados a las urnas, caracterizada por su opacidad. Se instalaron cientos de espectaculares a lo largo y ancho del país con la imagen y el nombre del presidente. Una suerte de campaña presidencial pero que nadie supo quién ordenó desplegar y cuyos recursos siguen siendo de origen desconocido. El INE ordenó el retiro de 278 de estos anuncios, 21 elementos de propaganda adherida en equipamiento urbano, 36 bardas y 11 lonas, todo ello en 15 entidades federativas.

El intento de desconocer el orden constitucional por parte de servidores públicos con responsabilidades de primer nivel llegó al extremo de que, ante una medida cautelar del INE hacia el presidente de la República ordenando que cesara su intromisión en la revocación de mandato y que al ser impugnada fue confirmada por la Sala Superior del TEPJF (última instancia en materia electoral), el presidente de la Cámara de Diputados impugnó esa decisión ante la Corte. Es decir, pretendió quitar el carácter de inatacables y definitivas a las decisiones de la Sala Superior.

Por otra parte, la SCJN determinó que los partidos políticos no debían inmiscuirse en las campañas de difusión de la revocación de mandato y menos aún tratar

de influir en las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, Morena, el partido del gobierno, violó esa determinación del tribunal constitucional una y otra vez.

Según el Acuerdo INE/CG202/2022,¹⁰ por el que se efectuó el cómputo total y se realizó la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato, la Comisión de Quejas del INE recibió 188 quejas y denuncias en contra de servidores públicos por diversas violaciones al marco legal vigente. Como se ve en el siguiente cuadro, 77% corresponden a propaganda contraria a la norma.

<i>Materia</i>	<i>Quejas y denuncias</i>
Propaganda contraria a la norma	146
Violación al artículo 134 constitucional	17
Adquisición de tiempos en radio y TV	1
Uso indebido de la pauta	4
Intervención de la Iglesia	1
Informe de labores	1
Uso indebido de datos personales	4
Inconsistencias en la recolección de apoyos de la ciudadanía y otros	8
Procedimientos en contra de partidos políticos por incumplimiento de sus obligaciones	2
Otras	4

Además, se recibieron 159 solicitudes de medidas cautelares, de las cuales 130 fueron promovidas por partidos políticos, 28 por la ciudadanía y una fue iniciada de oficio por la autoridad electoral. La materia de las medidas cautelares solicitadas también fue mayoritariamente la propaganda contraria a la ley (137) y las violaciones al principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución (12).

A partir de esas denuncias, la Comisión de Quejas resolvió 108 solicitudes mediante 51 acuerdos de medidas cautelares, concediéndolas en 28 casos.

Así fue como el presidente, el gabinete, distintos gobernadores y legisladores atentaron contra el deber de neutralidad electoral que les impone la Constitución. De las 28 medidas cautelares declaradas como procedentes contra servidores públicos, por lo menos en cinco ocasiones se llamó a respetar la ley al presidente de la República, cuatro veces a su consejería jurídica y vocero, tres a la jefa de gobierno de la Ciudad de México, una o dos veces a 18 gobernadores y gobernadoras y en un acuerdo a 61 senadores y senadoras.

La integridad de un sistema electoral descansa en sus instituciones y normas democráticas, pero en última instancia depende también del cumplimiento de las reglas por los diferentes actores políticos y poderes. En este caso, no existió responsabilidad política por parte de quienes debieran ser los primeros en respetar la Constitución y las leyes que de ella emanan.

¹⁰ Puede consultarse en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/133148/CGex202204-10-ap-7.pdf?fbclid=IwAR3e8AvKJ2_Vb09g6l2p4KlWEYtBnzgsmwQF2mfqgoXXlxvgvITNJTinw>.

En el citado acuerdo del Consejo General se estableció:

En contraste con las obligaciones y prohibiciones constitucionales y legales que tienen los servidores públicos, de todos los niveles de gobierno, en cuanto al uso de recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de RM y la obligación a su cargo de conducirse con imparcialidad y neutralidad a fin de no influir en la opinión de la ciudadanía, la Comisión de Quejas y Denuncias declaró procedentes 18 medidas cautelares en contra de personas servidoras públicas, como lo son el Presidente de la República, personas titulares de los gobiernos estatales y de la Ciudad de México; senadurías y diputaciones federal y locales; personas titulares de diversas alcaldías de la Ciudad de México, de dependencias y entidades del Gobierno de la República, así como personas servidoras públicas del ámbito federal y local.

Un dato que permite dimensionar el tamaño del desafío de ciertos actores políticos en este proceso: durante las elecciones de 2021, cuando se renovaron más de 3 500 cargos públicos con más de 27 000 candidaturas en campaña, se presentaron 312 quejas y denuncias a nivel central y 462 que se tramitaron vía las Juntas Locales del INE. En la revocación de mandato, en la tercera parte del tiempo y sin partidos ni candidaturas en contienda, fueron 188 quejas y denuncias a nivel central y 127 vía órganos desconcentrados.

También hay que decir que la amplia mayoría de las resoluciones de la Comisión de Quejas del INE fue confirmada por el TEPJF. En su declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato, el Tribunal manifestó su preocupación tanto por el número de quejas y denuncias presentadas, como por el incumplimiento de las medidas cautelares por parte de los servidores públicos sancionados (15 de 18 medidas cautelares fueron incumplidas, según el Tribunal).

En su resolución SUP-PRM-0001-2022,¹¹ la Sala Superior del TEPJF señaló:

Con independencia de que los actores políticos se encuentren conformes con las resoluciones de la autoridad, es indispensable que se respeten los mandatos de éstas, puesto que de lo contrario se pone en duda la legitimidad de todo el proceso democrático y se pone en riesgo el funcionamiento de las autoridades. Según lo reportado por la autoridad administrativa, de las 18 medidas cautelares en contra de personas servidoras públicas, se detectaron 15 casos de incumplimiento. Asimismo, al resolver diversos recursos de revisión en el procedimiento especial sancionador, esta Sala Superior confirmó al menos 6 casos.

En ese sentido, tal y como se señala a continuación, el hecho de que diversos funcionarios públicos hayan soslayado los mandatos de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE refleja una situación preocupante, ya que generan los siguientes efectos: • La falta de credibilidad y confianza en las instituciones y autoridades; • Un

¹¹ Puede consultarse en <https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-PRM-0001-2022.pdf>.

detrimento de la legitimidad de quienes vulneran el Estado de derecho, y • La formación de incentivos para dejar de participar políticamente a través de las vías institucionales.

También vale la pena señalar que, en su resolución, el TEPJF identificó tres situaciones que, a partir de su análisis y desde la óptica de la integridad electoral, tienen implicaciones en la calidad de la democracia participativa: 1) La tardanza en la emisión de la legislación sobre el proceso de revocación de mandato y su modificación durante el proceso; 2) La insuficiencia presupuestaria y las limitaciones generadas por ésta para implementar el proceso de revocación de mandato conforme a la estricta aplicación de su diseño legal, y 3) El incumplimiento por parte de diversos actores políticos de las medidas cautelares tendientes a salvaguardar la regularidad del proceso.

Las tres preocupaciones de las magistradas y los magistrados coinciden, justo, con los tres episodios de la historia reconstruida en este texto.

* * *

Pese a todo, la revocación de mandato fue un éxito desde el punto de vista de organización electoral, y una valiosa experiencia de democracia participativa que ya forma parte de la memoria y patrimonio de nuestro sistema electoral. Como todo proceso democrático, éste nos dejó lecciones y aprendizajes que pueden ayudar a la mejora de nuestras leyes, instituciones y procedimientos. Tocará al Poder Legislativo sacar sus propias conclusiones y determinar si el marco legal construido para la revocación de mandato es el idóneo, o el adecuado, para hacer realidad los derechos políticos consagrados en el artículo 35 de la Constitución.

Lo ocurrido durante el proceso de revocación de mandato, especialmente en el tercer episodio aquí narrado, sienta un grave precedente, especialmente de cara a las elecciones federales de 2024.

El consenso democrático que implica respetar normas y procedimientos electorales, así como la no intervención gubernamental en los comicios ha permitido a México una y otra vez en este siglo traspasar los poderes públicos de forma pacífica, institucional, legítima. Por eso es indispensable evitar que se repitan las conductas denunciadas y sancionadas a propósito de la revocación de mandato, así como los errores y omisiones que pusieron en riesgo la calidad de este proceso de democracia participativa. En ese propósito es indispensable aquilatar las resoluciones, tanto del INE como del TEPJF, que no dejaron pasar una sola de las conductas ilegales, y que hicieron frente —por la vía jurídica y haciendo valer la Constitución— a las omisiones legislativas y a la negativa de dotar a la autoridad electoral de los recursos suficientes para llevar a cabo el proceso. Los acuerdos y resoluciones sientan un importantísimo precedente jurídico de cara a futuros procesos electorales.

Es muy importante, en este sentido, la decisión de la Primera Sala de la SCJN que resolvió, por unanimidad, que el recorte al presupuesto del INE de 2022 por la

Cámara de Diputados no se apegó a las disposiciones constitucionales. La Corte explicó así su determinación:

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la invalidez del presupuesto asignado al Instituto Nacional Electoral (INE), para el ejercicio fiscal 2022, tras advertir que la Cámara de Diputados no motivó reforzadamente la modificación que hizo al anteproyecto que dicho Instituto presentó; aunado a que tal ajuste compromete las funciones de ese organismo constitucional autónomo, lo que podría traducirse en una violación de los derechos fundamentales de carácter político-electoral.

Esta decisión emana de la resolución de una controversia constitucional promovida por el INE en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, en la que demandó la invalidez de diversos artículos y anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, publicado el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno en el *Diario Oficial de la Federación*.

Al resolver el asunto, la Primera Sala advirtió que la Cámara de Diputados redujo en más de 26% el presupuesto solicitado por el INE, sin motivar la disminución referida.

En este sentido, el Alto Tribunal sostuvo que, si bien la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de modificar la cantidad originalmente solicitada por el INE, ésta debía ejercerse mediante la aplicación de un estándar de motivación reforzada que diera cuenta de las razones objetivas y justificadas para realizar una reducción. Lo anterior, al estar en juego la autonomía presupuestal de los órganos constitucionales autónomos y, en última instancia, la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.¹²

La historia aquí narrada puede ser leída como un recuento de hechos que pusieron en riesgo nuestra democracia, pero es también el relato de la determinación de las autoridades electorales para hacer valer su autonomía, independencia e imparcialidad, y aplicar las leyes vigentes sin distinción ni reservas, y sin amedrentarse frente al poder en turno. **Ω**

Ciudad de México, julio de 2022

¹² <<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6928>>.

Lo que nos dejó el 5 de junio

Emilio Buendía Díaz*

Las elecciones del 5 de junio de 2022 fueron una muestra de cómo trabaja nuestro sistema electoral. Más de 11.7 millones de ciudadanas y ciudadanos de Aguascalientes, Hidalgo, Oaxaca, Tamaulipas, Durango y Quintana Roo tuvieron el derecho de elegir a la persona que desempeñará, por los próximos seis años, la gubernatura de sus respectivos estados. En las últimas dos entidades se eligió también a los integrantes del Congreso y ayuntamientos, respectivamente. En total hubo 436 cargos en contienda.

Con las elecciones celebradas en dichas entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral (INE) ha organizado y colaborado en la organización de 330 procesos electorales en los que la ciudadanía acudió a las urnas para ejercer su derecho al voto de manera libre. Dicha cifra incluye elecciones federales y locales (ordinarias y extraordinarias), las dos elecciones de dirigentes partidistas (PRD y Morena), la asamblea constituyente de la Ciudad de México y los dos recientes procesos de participación ciudadana (consulta popular y revocación de mandato).

A partir de lo ocurrido el 5 de junio es posible obtener conclusiones positivas de nuestro sistema electoral en por lo menos cuatro aspectos: organizativos, medidas de inclusión y paridad, arbitraje y certeza en la información de los resultados.

I. Aspectos organizativos

Las elecciones locales de junio sirvieron para ratificar el importante papel que desempeña la ciudadanía en la organización de las elecciones. En México, desde hace más de 30 años, las elecciones son organizadas por la autoridad electoral, pero en cada actividad participan mujeres y hombres comprometidos con la democracia. Todo ello con el firme propósito de evitar la desconfianza que generaba la participación de servidores públicos en la recepción y conteo de los votos de la ciudadanía.

Por ello, en la ley electoral se establecen mecanismos de insaculación (sorteo) para seleccionar a la ciudadanía mayor de 18 años que está inscrita en el listado nominal que podrá participar como integrante de la mesa directiva de casilla. El sorteo permite garantizar el cumplimiento del objetivo referido: certeza de que en la integración de casillas habrá imparcialidad.

Ese binomio con la ciudadanía es muy importante para la recreación de la democracia en nuestro país y siempre ha sido un elemento fundamental para inyectar confianza a los procesos electorales. En tan solo cuatro años (para las elecciones de 2018, 2021, revocación de mandato y las pasadas elecciones locales) el INE ha requerido la participación de casi 3.3 millones de ciudadanas y ciudadanos y ha logrado que más del doble haya manifestado interés en participar (cuadro 1).

* Jefe de oficina de la Presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Cuadro 1. Participación de la ciudadanía en la integración de casillas

<i>Proceso electoral</i>	<i>Ciudadanos requeridos</i>	<i>Atendieron al llamado del INE</i>	
		<i>Personas</i>	<i>Porcentaje en exceso</i>
2021-2022	147 280	339 033	130.20
Revocación de mandato	287 580	659 793	129.43
2020-2021	1 460 214	2 933 567	100.90
2017-2018	1 400 022	2 750 622	96.47

FUENTE: Sistema de Información de elecciones ELEC 2021, ELEC Consulta Popular, ELEC Revocación de Mandato y ELEC 2022.

Dichas personas son debidamente capacitadas por el INE de acuerdo con las distintas funciones que la ley establece para el día de la jornada electoral. De hecho, es tan grande el compromiso democrático de la ciudadanía y el apoyo que le brindan a la autoridad electoral, que el pasado 5 de junio desempeñaron sus funciones 91.32% de las personas que fueron capacitadas.

En otras palabras, 9 de cada 10 personas que fueron capacitadas y seleccionadas para desempeñar alguna función en las casillas instaladas el día de la elección, destinaron buena parte de su tiempo en dejar todo listo para que sus vecinas y vecinos ejercieran su derecho al voto y, a la conclusión de la jornada de votación, realizar debidamente el cómputo de los sufragios.

Otro dato que debemos destacar de las pasadas elecciones locales es que solamente 6.48% de los funcionarios de casilla fueron tomados de la fila de electores; esto es, un porcentaje menor que en las elecciones de 2021, donde fue 8 por ciento.

Las anteriores cifras son relevantes, pues no podemos olvidar que, en tan solo un año, la ciudadanía ha sido convocada a participar con la autoridad electoral en un proceso electoral federal, una consulta popular y una revocación de mandato. Esto es, ante los constantes llamados a participar por parte de la autoridad electoral, la ciudadanía sigue demostrando su convicción democrática y su interés de colaborar con el sistema electoral mexicano.

Otro aspecto por el cual se considera que las elecciones pasadas fueron un éxito organizativo es el relativo a la instalación de casillas. De las 20 993 casillas aprobadas para funcionar el 5 de junio, solamente 22 no se instalaron. Dicha situación ocurrió en Oaxaca por conflictos sociales en algunos municipios, esto es, cuestiones ajenas a la autoridad electoral (cuadro 2).

Ello es un logro importante del INE, pues una de las muchas actividades que realiza la autoridad electoral en los meses previos a la jornada electoral es ubicar y seleccionar los lugares donde serán instaladas las casillas para garantizar condiciones de accesibilidad. También hay una gran operación logística para que los paquetes electorales sean entregados con la debida anticipación a quienes se desempeñarán como presidentes de casilla y, con ello, todo pueda estar listo para recibir la votación en el horario que establece la ley.

El hecho de que solo 0.10% de las casillas no se instalara refleja la eficiencia del INE en la implementación y ejecución de sus procesos para garantizar las con-

Cuadro 2. Casillas no instaladas y causas
(todas en el estado de Oaxaca)

<i>Distrito</i>	<i>Casilla</i>	<i>Causa</i>
Huajuapán	372 básica	El 4 de junio por la noche la autoridad, junto con su cabildo, determinó no permitir la instalación de la casilla en la localidad.
Tlacolula	279 básica	Por acuerdo de la asamblea de la comunidad, no se permitió la instalación de la casilla.
Salina Cruz	2450 básica	El día de la jornada un numeroso grupo de personas interceptó el vehículo donde iba el presidente de la mesa directiva de casilla, y le robaron el paquete y el material electoral; esto fue cuando salía de su domicilio para dirigirse al lugar donde se instalaría la casilla; posteriormente quemaron el material electoral.
Salina Cruz	2450 contigua 1	Al lugar donde se instalaría la casilla se presentó un grupo de aproximadamente 50 personas manifestando de forma agresiva que no permitirían su instalación, arrebatando el paquete y quemando el material electoral.
	2450 contigua 2	
Ciudad de Ixtepec	1145 básica	Hubo un acuerdo entre la autoridad y la comunidad de no permitir la instalación, debido a que se encuentran en resistencia por falta de recursos. La autoridad y los pobladores le quitaron el paquete a los funcionarios de casilla.
Ciudad de Ixtepec	1155 básica	Derivado de que no se ha resuelto el conflicto post-electoral de la agencia municipal El Encinal Colorado, San Juan Guichicovi, los pobladores no permitieron la instalación de la casilla.
	1155 contigua	
Ciudad de Ixtepec	1150 básica 1150 contigua 1	Un grupo de ciudadanos de la comunidad no permitió el acceso al lugar designado para la instalación.
Miahuatlán	1919 básica	Los ciudadanos de la comunidad le quitaron el paquete electoral a los presidentes de mesa directiva de casilla y al capacitador asistente electoral.
	1919 contigua 1	
	1919 contigua 2	
Miahuatlán	1926 básica	El Agente Municipal mencionó que no había permiso para la instalación y que “se evitara de problemas”.
	1926 contigua 1	
	1926 contigua 2	
Miahuatlán	2498 básica	La población no permitió la instalación de la casilla.
	2498 contigua 1	
	2498 contigua 2	
Miahuatlán	2499 básica	Por la fuerza le arrebataron el paquete electoral a los funcionarios de casilla.
	2499 contigua 1	
	2499 contigua 2	

FUENTE: Sistema de Información de la Jornada Electoral 2022.

diciones necesarias para que la ciudadanía ejerza su derecho al voto. Es importante mencionar que dicha eficacia no es novedosa. En los procesos electorales de 2018 y de 2021, el porcentaje de casillas no instaladas fue de 0.01% (16 casillas) y 0.02% (32 casillas), respectivamente.

II. Medidas de inclusión y paridad

Una de tantas experiencias positivas que dejó el proceso electoral federal de 2021 fue la decisión del INE de implementar el modelo de operación de la prueba piloto del Voto de Personas en Prisión Preventiva para las elecciones de diputaciones federales. Esto es, por primera vez las personas en prisión (que no han sido sentenciadas) ejercieron su derecho al voto.

En el reciente proceso electoral de Hidalgo se realizó el primer ejercicio vinculante en los Centros de Readaptación Social de las cabeceras distritales de Huejutla, Tulancingo de Bravo, Tula de Allende y Pachuca de Soto. Ante la presencia de observadores electorales autorizados, personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Hidalgo y representantes de partidos políticos, y en condiciones que garantizaban la secrecía del voto, 116 personas ejercieron su derecho en la elección para la gubernatura. Si bien es cierto que la cifra de participación no es elevada, es innegable la importancia de dicho ejercicio, pues con ello comenzó en dicha entidad federativa una nueva etapa para la garantía efectiva del derecho al voto en un grupo de personas que han sufrido restricciones indebidas en muchos de sus derechos fundamentales.

Tratándose de la paridad y frente a la lógica que implicó la reforma de 2019 conocida como “paridad en todo”, el INE emitió el Acuerdo INE/CG1446/2021 mediante el cual estableció que en la renovación de las seis gubernaturas, cada partido político nacional debía registrar mujeres como candidatas en por lo menos tres entidades. Con el cumplimiento efectivo de esta medida establecida por el INE, y a partir de los resultados de los cómputos locales, se llegó en 2022 al máximo histórico de nueve entidades federativas que están siendo gobernadas por mujeres (28% de las 32) (cuadro 3).

Cuadro 3. Mujeres en las gubernaturas de las entidades federativas (julio de 2022)

<i>Nombre</i>	<i>Partido</i>	<i>Entidad federativa</i>
Claudia Sheinbaum	Morena	Ciudad de México
Lorena Cuéllar	Morena	Tlaxcala
Layda Sansores	Morena	Campeche
Marina del Pilar Ávila	Morena	Baja California
Maru Campos	PAN	Chihuahua
Indira Vizcaíno	Morena	Colima
Evelyn Salgado Pineda	Morena	Guerrero
Mara Lezama	Morena	Quintana Roo
María Teresa Jiménez	PAN	Agascalientes

En el ámbito local también se implementaron acciones afirmativas cuyo objetivo es asegurar que las mujeres y otros colectivos sociales tengan garantizada la representación política. A manera de ejemplo, solamente me referiré a las decisiones adoptadas en Quintana Roo y Durango relacionadas con candidaturas indígenas, con jóvenes y con la diversidad sexual.

En Quintana Roo, tratándose de candidaturas indígenas, el instituto electoral estatal estableció¹ como acción afirmativa que en cualquiera de los distritos electorales con más de 50% de población indígena, los partidos políticos, coaliciones y/o candidaturas comunes estaban obligados a postular dos fórmulas de personas indígenas, de las cuales una debería estar integrada por mujeres.

También se estableció que se deberían postular por lo menos tres fórmulas de mayoría relativa de jóvenes, distribuidas de manera paritaria y, tratándose del registro² de las personas de la comunidad LGTBTTIQ+, se emitieron lineamientos para las candidaturas a las diputaciones locales por los principios de mayoría relativa y representación proporcional en los siguientes términos:

a) Una fórmula de diputaciones de mayoría relativa integrada por dos personas de la población LGTBTTIQ+, en cualquiera de los 15 distritos que conforman el estado.

b) Una persona de la población LGTBTTIQ+ en la lista de cinco candidaturas propietarias a las diputaciones de representación proporcional, respetando en todo momento la paridad vertical y alternancia de género.

En Durango³ se establecieron, como acciones afirmativas de jóvenes, que los partidos políticos deberán presentar cuando menos una fórmula, por el principio de mayoría relativa, en la cual tanto propietario como suplente se encuentren en un grupo de edad de 21 a 30 años.

Tratándose de otros grupos, el instituto local obligó a los partidos políticos a postular cuando menos una fórmula por el principio de representación proporcional en las primeras seis posiciones de la lista de sus candidaturas, en la cual, tanto propietario como suplente deberán pertenecer a cualquiera de los siguientes grupos: personas indígenas, personas de la diversidad sexual, personas migrantes, y/o personas con discapacidad permanente.

Las anteriores medidas resultan orientadoras sobre la lógica con la que están actuando las autoridades electorales. Esto es, no puede haber una completa representación de la ciudadanía si muchos de los colectivos sociales no encuentran acceso efectivo a la postulación de candidaturas.

A la fecha en que fue escrito el presente texto, todavía no se contaba con indicadores sobre la efectividad de dichas medidas afirmativas. Sin embargo, nadie puede negar que estas acciones se insertan en una lógica de garantía de un debido respeto, promoción y protección de los derechos fundamentales de las personas.

¹ Consultar acuerdo IEQROO/CG/A-226-2021.

² Consultar acuerdos IEQROO/CG/A-076-2022 y IEQROO/CG/A-086-2022.

³ Consultar acuerdos IEPC/CG51/2020 y IEPC/CG55/2022.

III. Arbitraje

Después de la organización y realización del primer ejercicio de revocación de mandato del presidente de la República, en el que el INE ejerció de manera destacada su función de control de la constitucionalidad y legalidad del referido proceso, debe señalarse que el trabajo de la Comisión de Quejas y Denuncias durante los procesos electorales locales no fue menor.

En principio, hay que señalar que si bien las autoridades electorales locales tienen competencia para conocer y pronunciarse sobre las quejas que se relacionen con sus respectivos procesos electorales, el INE está obligado a pronunciarse respecto de las quejas o denuncias que versen sobre irregularidades que ocurran en radio y televisión, así como de aquellas en las que no sea posible identificar o determinar a qué proceso electoral se refiere.

Dado que se trata de quejas relacionadas con un proceso electoral, éstas deben ser tramitadas por medio del procedimiento especial sancionador. De acuerdo con las reglas establecidas en la reforma de 2014, dicho procedimiento involucra a dos autoridades: por un lado, al INE, que es la autoridad encargada de investigar la presunta irregularidad y, en su caso, dictar medidas cautelares para suspender la conducta y sus efectos mientras se resuelve sobre el fondo del asunto. Por otra parte, corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolver si efectivamente existe una irregularidad y, en su caso, imponer la sanción correspondiente. Cualquiera de las decisiones del INE y de la Sala Especializada, pueden ser impugnadas y anuladas por la Sala Superior del TEPJF.

Expuesto lo anterior, durante los procesos electorales locales se recibieron en el INE 147 quejas que fueron tramitadas como procedimientos especiales sancionadores y que están relacionadas con las entidades incluidas en el cuadro 4.

Las principales conductas denunciadas fueron: calumnia (64), uso indebido de la pauta en radio y televisión (35) y violación al artículo 134 constitucional (31). En esas quejas se solicitó el dictado de medidas cautelares en 87 ocasiones, y sólo en 18 de 79 acuerdos la Comisión de Quejas y Denuncias determinó procedentes las mismas.

Cuadro 4. Número de quejas recibidas en el INE

<i>Estado</i>	<i>Quejas</i>
Aguascalientes	12
Durango	24
Hidalgo	27
Oaxaca	6
Quintana Roo	19
Tamaulipas	31
El resto de los estados	28
Total	147

FUENTE: Sistema Integral de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, 2021-2022.

Los números se muestran en el cuadro 5.

De los 79 acuerdos emitidos, se impugnaron 42 ante la Sala Superior del TEPJF, los cuales fueron resueltos en los siguientes términos: 31 acuerdos confirmados, dos revocados y nueve impugnaciones improcedentes. Lo anterior hace evidente que todas las decisiones del INE se encuentran sujetas a la revisión del TEPJF. Además, que éstas no son discrecionales y que encuentran sustento en nuestro orden constitucional y legal.

Cuadro 5. Solicitudes de medidas cautelares
en los procesos electorales locales de 2021-2022

<i>Proceso electoral local (PEL)</i>	<i>Solicitudes de cautelares</i>	<i>Cautelares procedentes por cada PEL</i>
Aguascalientes	10	1
Durango	22	2
Hidalgo	7	—
Oaxaca	4	3
Quintana Roo	11	2
Tamaulipas	16	7
Impacto en más de un PEL	17	3
Total	87	18

FUENTE: Sistema Integral de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Un indicador sobre la constitucionalidad y legalidad de las determinaciones de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE es que existe un alto porcentaje de decisiones confirmadas por el TEPJF. A manera de ejemplo, en el cuadro 6 se puede comparar el número de decisiones confirmadas, revocadas y desechadas respecto a las medidas cautelares dictadas durante el desarrollo de los procesos electorales 2021-2022 y de la reciente revocación de mandato.

Cuadro 6. Medidas cautelares dictadas en los procesos electorales de 2021-2022
y en la revocación de mandato

<i>Medidas cautelares en procesos electorales locales*</i>					
<i>Procedentes</i>	<i>Improcedentes</i>	<i>Impugnadas ante el TEPJF</i>	<i>Confirmadas</i>	<i>Revocadas</i>	<i>Desechadas</i>
18	61	42	31	2	9
<i>Medidas cautelares en revocación de mandato**</i>					
<i>Procedentes</i>	<i>Improcedentes</i>	<i>Impugnadas ante el TEPJF</i>	<i>Confirmadas</i>	<i>Revocadas</i>	<i>Desechadas</i>
28	23	30	27	1	2

FUENTES: * Sistema Integral de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. ** Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del presidente de la República elegido para el periodo constitucional 2018-2024 (INE/CG202/2022).

IV. Certeza en la información de resultados

Uno de los mecanismos que las autoridades electorales emplean para dar certeza entre los actores políticos son los Conteos Rápidos (CR) y los Programas de Resultados Preliminares (Prep), pues generan información confiable a pocas horas del cierre de las casillas y ello evita que haya vacíos de información. No olvidemos que en las legislaciones electorales del país, salvo en Ciudad de México, los cóm-

putos electorales oficiales comienzan el miércoles siguiente a la celebración de la jornada electoral.

Los CR son ejercicios muestrales que permiten calcular con mucha precisión y confianza, a partir de métodos estadísticos, las estimaciones de las tendencias de los resultados de la jornada electoral en tan solo unas horas. La realización de dichos ejercicios exige que previamente se seleccionen algunas casillas de manera aleatoria para que, con los resultados, un comité técnico, integrado por personas expertas en matemáticas y estadística, pueda realizar las respectivas estimaciones.

Para los procesos electorales locales, el INE aprobó un acuerdo⁴ mediante el cual se creó el Comité Técnico Asesor de los CR para los procesos electorales locales en las elecciones ordinarias de gubernaturas de las entidades federativas de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.

Para garantizar la efectividad de la realización de los CR en las elecciones para gubernatura, se realizaron tres simulacros en cada una de las entidades para probar los procedimientos de reporte y transmisión de datos, el funcionamiento de medios de comunicación y la captura y transmisión de la información. Para confirmar la certeza que generan dichos ejercicios, la autoridad electoral realiza todas las actividades necesarias para asegurar su confiabilidad. Ejemplo de ello es que en Durango se tuvo que realizar un cuarto simulacro para asegurar la eficacia en la transmisión de los datos y evitar algunas fallas detectadas en los simulacros previos.

Con base en ejercicios de simulación realizados para cada entidad, se determinó el criterio de estratificación y tamaño de muestra a emplearse en el CR de cada estado (cuadro 7).

Por su parte, el Prep es un sistema informático por medio del cual la autoridad electoral responsable informa los resultados de las actas de escrutinio y cómputo mediante su publicación en un sitio de internet específico para ello.

Es importante señalar que los resultados que arroja el sistema no son oficiales, ni mucho menos definitivos. Solamente son un mecanismo de información por medio del cual la autoridad electoral difunde los datos contenidos en las actas

Cuadro 7. Tamaño de muestra y criterio de estratificación empleados en los conteos rápidos. Procesos electorales de 2021-2022

<i>Estado</i>	<i>Tamaño de muestra (casillas)</i>	<i>Criterio de estratificación</i>
Aguascalientes	208	Distritos locales
Durango	397	Cruce de distritos federales y tipo de sección, uniendo los estratos del distrito federal 4
Hidalgo	837	Distritos locales
Oaxaca	650	Distritos locales
Quintana Roo	250	Distritos locales
Tamaulipas	300	Distritos locales

FUENTE: Acuerdo INE/CG212/2022.

⁴ Consúltense el acuerdo INE/CG1764/2021.

de escrutinio y cómputo la misma noche de la jornada electoral y concluye su difusión a las 24 horas siguientes.

La legislación establece que en caso de elecciones locales serán los Organismos Públicos Locales Electorales (Oples) los que, en el ámbito de sus respectivas competencias, serán responsables directos de supervisar la implementación y operación del referido programa.

De igual forma, para la implementación y operación de los Prep, la legislación establece que las autoridades electorales responsables podrán auxiliarse de terceros, siempre que éstos se ajusten a la normatividad aplicable y cumplan con los objetivos del programa. En ese caso, la vigilancia del cumplimiento del trabajo de terceros en la implementación y operación del Prep está a cargo de la autoridad electoral responsable e, incluso, el sistema podrá ser auditado técnicamente para evaluar, entre otros aspectos, la integridad en el procesamiento de la información, la generación de resultados preliminares y las vulnerabilidades del sistema.

Precisado lo anterior, hay que señalar que un aspecto positivo de lo ocurrido el pasado 5 de junio es que una vez más se demostró que la ciencia, específicamen-

Cuadro 8. Comparación entre las estimaciones de los Prep, los conteos rápidos y los cómputos estatales, elecciones para gobernador (porcentajes)

<i>Aguascalientes</i>		<i>Durango</i>		<i>Hidalgo</i>	
María Teresa Jiménez Esquivel		Esteban Alejandro Villegas Villarreal		Julio Ramón Menchaca Salazar	
Coalición Va por Aguascalientes (PAN-PRI-PRD)		Coalición Va por Durango (PAN-PRI-PRD)		Candidatura Común Juntos Hacemos Historia en Hidalgo (PT-Morena-NA Hgo)	
<i>Prep</i>	<i>Cómputos</i>	<i>Prep</i>	<i>Cómputos</i>	<i>Prep</i>	<i>Cómputos</i>
53.76	53.71	53.75	53.78	61.56	61.68
Conteo rápido:	51.5–54.9	Conteo rápido:	52.2–55.2	Conteo rápido:	60.4–63.2
<i>Oaxaca</i>		<i>Quintana Roo</i>		<i>Tamaulipas</i>	
Salomón Jara Cruz		María Elena Hermelinda Lezama Espinosa		Américo Villarreal Anaya	
Coalición Juntos Haremos Historia por Oaxaca (Morena, PT, PVEM y Unidad Popular)		Coalición Juntos Hacemos Historia en Quintana Roo (PVEM, PT, Morena y EXM)		Candidatura Común Juntos Hacemos Historia en Tamaulipas (Morena-PT-PVEM)	
<i>Prep</i>	<i>Cómputos</i>	<i>Prep</i>	<i>Cómputos</i>	<i>Prep</i>	<i>Cómputos</i>
60.26	60.56	56.40	57.05	49.99	50.27
Conteo rápido:	58.0–61.4	Conteo rápido:	55.5–58.2	Conteo rápido:	49.5–52.7

FUENTE: Instituto Nacional Electoral, Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Electorales.

te la estadística, es una herramienta que contribuye a la certeza y a la transparencia en la información. Por más llamados previos por parte de las autoridades electorales a los actores políticos de mostrar madurez y prudencia para no proclamarse vencedores, bastó que cerraran las casillas cuando a los minutos estaban en conferencia de prensa los partidos políticos y candidaturas celebrando su supuesta victoria.

Afortunadamente los CR realizados por el INE, junto con los programas de resultados electorales preliminares Prep que realizaron las autoridades locales, de nueva cuenta demostraron ser herramientas que contribuyen a la certeza en la población mediante la difusión de tendencias de votación y de resultados de las actas de la jornada electoral que eliminan especulaciones a tan solo unas horas de haber cerrado las casillas, sobre todo si consideramos que, una vez más, dichos mecanismos de información de resultados tuvieron coincidencia. En otras palabras, los resultados del Prep se encuentran, todos, entre los rangos de votación señalados por los CR. También coinciden con los resultados electorales derivados de los cómputos estatales.

A manera de ejemplo, en el cuadro 8 se identifica la coincidencia de dichos resultados respecto de las y los candidatos que resultaron ganadores en las elecciones para gubernatura.

V. Conclusiones

Gracias a la colaboración entre el INE y los respectivos Oples en la organización de los procesos electorales, México ha ido construyendo un modelo robusto que permite que la ciudadanía ejerza libremente sus derechos políticos.

Pese a los recortes presupuestales que sufrieron el INE y los Oples, debe reconocerse que las autoridades cumplieron de manera eficaz con sus atribuciones, generando certeza en la ciudadanía y en los actores políticos en cuanto a que las etapas del proceso electoral estaban marchando correctamente.

Si bien existieron fenómenos climatológicos y problemas de inseguridad en algunas entidades de la República, habrá que estudiar detenidamente cuáles fueron las razones que propiciaron que el nivel de participación de la ciudadanía en algunas entidades fuera bajo, particularmente en Oaxaca, con 38.97 por ciento.

Mientras ello ocurre, debemos señalar que las elecciones del 5 de junio fueron una muestra de que el sistema democrático electoral funciona bien. México no necesita modificar abruptamente el sistema electoral y menos con propuestas que no parten de diagnósticos claros y objetivos.

Ante los intentos del gobierno federal de refundar el sistema electoral con una iniciativa de reforma constitucional, hay que señalar que con el modelo electoral incorporado en nuestra Constitución desde 2014, se han celebrado 57 elecciones para las gubernaturas y el nivel de alternancia es cercano a 70%. Hoy hay condiciones reales para que cualquier fuerza política pueda llegar al poder y, dependiendo de la gestión gubernamental, haya o no alternancias. Así debe ser la democracia en su vertiente electoral. **Ω**

DESARROLLO E INFRAESTRUCTURA

La política económica del desperdicio

Salomón Chertorivski*

El crecimiento poblacional, el ensanchamiento de las manchas urbanas, el desarrollo de las economías y la mayor necesidad de conectividad global son algunas de las razones por las que, en muchas zonas urbanas en el mundo, aeropuertos originalmente construidos en lo que eran las afueras del núcleo urbano —y con capacidades acordes con el tiempo que los vio nacer— hayan tenido que mudarse o, al menos, plantearse esa posibilidad.

El caso del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) no es la excepción. La construcción de la primera terminal para la aviación civil, Puerto Aéreo Central, comenzó en 1928 en las afueras de la ciudad de México. La inauguración oficial de un aeropuerto con pista, terminal y torre de control, cercano a lo que hoy conocemos, no llegaría, sin embargo, sino hasta 1952.

En 1930, la ciudad tenía 1.2 millones de habitantes; en 1950 pasó a tener 3, y hoy somos más de 9 millones.¹ Entre 1940 y la actualidad, el PIB capitalino creció 10 veces.² En ese mismo periodo, el número de viviendas pasó de 600 000 a 2.7 millones,³ un crecimiento de más de cuatro veces. A consecuencia de este desarrollo económico, y del impacto urbano resultante, el aeropuerto ya no está en las afueras sino en medio de la zona más densamente poblada del Valle de México.

Hoy, la capacidad aeroportuaria de Ciudad de México está rebasada. Como se muestra en la gráfica 1, el AICM multiplicó por 4 el número de sus operaciones

* Diputado Federal por el partido Movimiento Ciudadano.

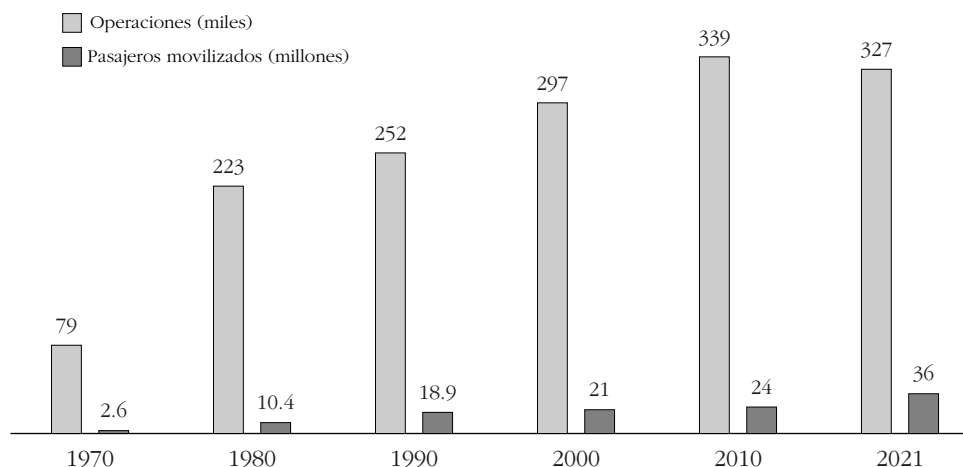
¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censos de Población y Vivienda 1930, 1950 y 2020, en <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/>>.

² V. Soto, “Generación del producto interno bruto mexicano por entidad federativa, 1940-1992”, *El Trimestre Económico*, 2017, en <<https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/574>> e INEGI, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, en <<https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.aspx?pr=17&vr=6&in=2&tp=20&wr=1>>.

³ INEGI, Censos de Población y Vivienda 1950 y 2020, en <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/>>.

entre 1970 y 2021, al pasar de 79 000 en la década de los setenta a las más de 320 000 que se registraron el año pasado. Asimismo, el número de pasajeros que usan el aeropuerto capitalino aumentó 14 veces entre 1970 y 2021, esto incluso tomando en cuenta la caída en el número de vuelos ofertados a consecuencia de la pandemia de covid-19.

Gráfica 1. Número de pasajeros y operaciones en el AICM



FUENTE: elaboración propia, con datos del sistema de aeropuertos mexicanos y estadísticas del AICM, en <http://www.amivtac.org/spanelWeb/file-manager/Biblioteca_Amivtac/Libros-AMIVTAC/sistema-metropolitano/El-sistema-metropolitano-de-aeropuertos-a-seis-anos-de-su-establecimiento.pdf> y <<https://www.aicm.com.mx/estadisticas-del-aicm/17-09-2013>>.

Por ello, desde hace varios sexenios comenzaron a ser evaluadas distintas posibilidades: en los noventa, por ejemplo, fue activado el Aeropuerto de Toluca. Sin embargo, el primer avance serio —el planteamiento de una mudanza— fue el que comenzó en el sexenio del presidente Fox con un concurso entre dos opciones: Texcoco, en el Estado de México, y Tizayuca, en Hidalgo. La primera resultó ganadora, pero se topó con un levantamiento social en la zona de Atenco: ante una negociación deficiente que no ofreció un precio justo como contraprestación a la expropiación de los terrenos de ese ejido, sus pobladores se manifestaron para frenar el inicio de la construcción. El gobierno desistió y optó por construir la Terminal 2 del AICM, entendida como solución apenas temporal para darle algunos años más de viabilidad y crecimiento.

Con la experiencia de los problemas enfrentados en el sexenio anterior, la administración del presidente Calderón inició la compra de terrenos en Texcoco, con modificaciones al trazo original para evitar las zonas que habían causado el conflicto y así consolidar la posibilidad de concretar la fallida mudanza. Sin embargo, tras la crisis económica de 2008-2009 no hubo condiciones adecuadas para iniciar una obra de esa magnitud.

Fue en el sexenio del presidente Peña cuando, con los terrenos adquiridos en la administración anterior, comenzaron los concursos arquitectónicos. Resultó

ganador el proyecto que lideraban los arquitectos Norman Foster y Fernando Romero. En septiembre de 2015 empezaron los trabajos en más de 4 400 hectáreas enclavadas en Texcoco para construir el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) que, en teoría, sustituiría al actual y tendría la capacidad de movilizar a 68 millones de pasajeros en 855 000 operaciones anuales en su primera etapa,⁴ contra los 38 millones en 426 000 operaciones que ofrecía el AICM.⁵

Desde el anuncio del proyecto, el ahora presidente López Obrador se opuso con argumentos ambientales, pero sobre todo de costo y corrupción, esgrimidos una vez avanzadas las licitaciones para la construcción. En 2015, el ingeniero José María Riobóo presentó por encargo suyo un proyecto alternativo que se basaba en ampliar la base militar de Santa Lucía —en Zumpango, Estado de México— y que planteaba su operación simultánea con el AICM. En su última campaña por la Presidencia, López Obrador manifestó que, de ganar, cancelaría las obras de NAICM, incluso a despecho de las declaraciones de algunos de sus principales asesores económicos —de manera señalada el empresario Alfonso Romo.⁶

Ya como presidente electo, López Obrador anunció la realización de una consulta popular para elegir entre dos opciones: continuar con las obras del NAICM, o suspenderlas y ampliar las capacidades del AICM y del aeropuerto de Toluca, al tiempo que se construiría una segunda pista en Santa Lucía. La consulta tuvo lugar durante cuatro días —del jueves 25 al domingo 28 de octubre de 2018— en poco más de 500 mesas instaladas en el mismo número de municipios. No tuvo rigor técnico ni participó la autoridad electoral (encargada por ley de organizar estos ejercicios) pero, aun así, el lunes 29 eran dados a conocer resultados en los que cancelar el NAICM resultaba la opción ganadora. El presidente electo dijo que acataría esa “decisión popular”.

Así sucedió a su llegada al poder: el gobierno federal canceló la obra a pesar de los costos que esto implicaba (en ese entonces el propio equipo de López Obrador calculaba un costo por cancelación que rondaba 100 000 millones de pesos, que por fuerza tendrían que salir del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, y esto sin tomar en cuenta costos no directos como la desconfianza de inversionistas privados ante el rompimiento de contratos y el mensaje de incertidumbre legal enviado a los mercados). En octubre de 2019 fue anunciada la construcción de una nueva terminal aérea en Santa Lucía.

En 2022 terminó en ese enclave la construcción del que hoy conocemos como Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA). Las consecuencias de esa decisión, la falta de planeación y de estudios para soportarla, su proceso de construcción, sus costos, el significado del hecho de que fuera el Ejército mexicano el que enca-

⁴ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Programa Estratégico/Institucional”, Gobierno de México, 2016, en <<https://www.gacm.gob.mx/doc/pdf/naicm-interiores-vf.pdf>>.

⁵ En 2015, año en que comenzó la construcción del NAICM (con base en estadísticas del AICM).

⁶ G. Jiménez, “AMLO está dispuesto a continuar con el NAICM: Alfonso Romo”, *El Sol de México*, 21 de abril de 2018, en <<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/amlo-esta-dispuesto-a-continuar-con-el-naicm-alfonso-romo-1629985.html>>.

bezara la obra y la opacidad en los contratos relacionados con ella hasta hoy documentados son temas que trataré de detallar más adelante.

Este texto tiene como propósito poner la lupa sobre lo que, a mi juicio —y al de muchos otros— es la pieza nunca contemplada en todo este hilo de decisiones, y que representa la oportunidad perdida más importante para la ciudad de México en lo que va del siglo XXI: la posibilidad de mudar el AICM y aprovechar el terreno que hoy ocupa para replantear el desarrollo urbano del oriente del Valle de México.

* * *

El 7 de marzo de 2015, cuando comenzaba la construcción del NAICM, el gobierno de la ciudad de México inició, por conducto de su Secretaría de Desarrollo Económico, los trabajos para alcanzar una opinión seria, estudiada y con participación social de lo que convendría planear en los terrenos que dejaría vacantes el AICM tras su mudanza a Texcoco.⁷ Era fundamental hacer esta planeación con orden y tiempo —contábamos con apenas seis años—, pues según los cálculos sería en 2021 cuando el NAICM iniciaría operaciones, y el mismo día tendrían que cerrar las del AICM, ya que era técnicamente imposible el funcionamiento simultáneo de ambos puertos aéreos. El proyecto del nuevo aeropuerto no consideraba ni proponía el destino del espacio que ocupa el actual, lo que resulta sorprendente cuando el impacto en esas más de 700 hectáreas tenía el potencial de favorecer a una mayor cantidad de personas que la propia operación del NAICM.

Aun cuando ambos revisten la mayor importancia, el principal costo de la cancelación del NAICM no fue el presupuestal ni tampoco la afectación sufrida por la economía nacional ante la pérdida de mayor conectividad mundial que habría supuesto contar con una terminal aérea moderna en el centro del país: aun más lesivo y oneroso resulta el desperdicio de lo que pudo significar una oportunidad de desarrollo para el oriente de la ciudad de México en particular, y para la Zona Metropolitana del Valle de México en general, con lo que aprovechando los terrenos eventualmente abandonados por el AICM podría haberse conseguido.

El Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA)

Desde que fue anunciado el proyecto del NAICM, López Obrador presentó un esbozo de alternativa que proponía sustituir el proyecto de un nuevo aeropuerto por la ampliación del actual, la del de Toluca y la construcción de una segunda pista en la base militar de Santa Lucía. Todavía en 2015, cuando conocí de primera mano dicha propuesta, no consistía más que en una muy limitada presentación de Power-Point que carecía de estudios técnicos o análisis de especialistas, lo que hacía de ella una mera ocurrencia. Aun así, desde ese momento López Obrador hizo de ella una de sus banderas.

⁷ El resultado de estos trabajos culminó en un documento titulado “Para la opinión de la ciudad”, dividido en dos entregas que pueden consultarse y descargarse mediante los siguientes links: <<https://cutt.ly/IKNaj4r>> y <<https://cutt.ly/JKNazAb>>.

A lo largo de la campaña presidencial de 2018 se sucedieron declaraciones contradictorias sobre lo que ocurriría en esta materia. Por un lado, López Obrador deslizaba la idea de la cancelación; por el otro —y cuando el NAICM llevaba ya 30% de avance en su construcción—⁸ su equipo económico afirmaba que ésta no sucedería. Pero —y, como diría la canción, a pesar de todo— la cancelación fue en efecto anunciada —cuando en ese entonces López Obrador no era sino presidente electo— el 29 de octubre de 2018, tras la “consulta popular”, y concretada en los primeros días de su administración.

En 2017, un informe⁹ publicado por el Centro para el Desarrollo de Sistemas Avanzados de Aviación de Mitre (probablemente el centro de investigación especializado en seguridad y procesos aéreos más prestigiado del mundo) había determinado que el plan de utilizar la base aérea de Santa Lucía:

- era inviable en lo económico y contraproducente en lo estratégico por razones de conectividad y volumen de pasajeros.

- suponía una importante interferencia de procedimiento y espacio aéreo que limitaría la capacidad de los flujos de tránsito entre el AICM y Santa Lucía.

- daría lugar a un espacio aéreo congestionado y a un sistema complicado de controlar que causaría retrasos y problemas operativos que impedirían dar respuesta a largo plazo a la demanda de aviación en Ciudad de México.

Además, ese mismo informe reconocía que la solución de tener un solo aeropuerto —el NAICM— ofrecía una capacidad significativamente mayor que las capacidades potenciales combinadas de un AICM ampliado, Santa Lucía y aeropuerto de Toluca. Ante la insistencia de que hay muchas ciudades —como Londres o Nueva York— que operan con más de un aeropuerto, Mitre indicaba que la elevada altitud y la accidentada orografía del valle en el que está asentada Ciudad de México “la hacen muy diferente” de cualquier metrópoli del mundo.

Asimismo, otro estudio realizado por NavBlue —consultora aeronáutica francesa dependiente de Airbus— señaló en 2019 que la construcción de un nuevo aeropuerto de pasajeros en Santa Lucía “requerirá cambios significativos en la estrategia del espacio aéreo para alcanzar una eficiencia aceptable en el sistema aeroportuario global”.¹⁰ En otras palabras, que, aunque era técnicamente viable la operación de ambos aeropuertos al mismo tiempo, el rediseño del espacio aéreo no permitiría más de 140 aterrizajes y despegues por hora sumados el AIFA y el AICM —que actualmente tiene 61 operaciones por hora en promedio; es decir, que el AIFA aportaría, en el mejor de los casos y a su máximo desarrollo, 79 operacio-

⁸ De acuerdo con el indicador desarrollado por el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México y el gerente de proyecto (Parsons), publicado en el *Tercer informe de avances sobre el desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de México: logros y lecciones aprendidas*, publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en <https://ceiba.org.mx/publicaciones/Difusion/OECD.2018_3er.Inf_Avances%20NAICM.pdf>.

⁹ Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), “Información de apoyo para la delegación de México durante la visita a Mitre”, 2017, en <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/171201-H560-L18-008.pdf>>.

¹⁰ NavBlue, “Análisis de brecha de tráfico aéreo y espacio aéreo: Área de la Ciudad de México”, 2019, en <<https://cutt.ly/RK1fzNT>>.

nes más, lejos de las 97 que ofrecía el NAICM en su primera etapa y poco más de la tercera parte de las 210 que prometía en su máximo desarrollo.

Sin tener en cuenta las múltiples objeciones al respecto, la construcción del AIFA fue encargada a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), y el 21 de marzo de 2022, la decisión nacida de una ocurrencia vio la luz. El día de la inauguración hubo 14 operaciones, varias de ellas militares, de acuerdo con las bitácoras. Las obras básicas estaban inconclusas. No había conexión para llegar en transporte colectivo o vehículo privado a la nueva terminal. El único vuelo internacional era a Caracas, Venezuela. Desde ese momento, el AIFA ha registrado, en promedio, 11.3 operaciones diarias, ligeramente por debajo de aeropuertos localizados en Zacatecas (12.4), Los Mochis (12.1) y Ciudad Obregón (11.6), y por encima de Ciudad del Carmen (9.7) y Chetumal (9.6), muy lejos de las 1 046 operaciones del AICM.¹¹

Además, y pese a la advertencia de que el rediseño del espacio aéreo requería cambios significativos, en tan solo sus primeros dos meses de operación, el AIFA registró en promedio tres casos de riesgo al día en el espacio aéreo del Valle de México; así lo declaró el secretario general del Sindicato Nacional de Controladores del Tránsito Aéreo (Sinacta) en una entrevista radiofónica.¹² En esa misma línea, y mediante una carta¹³ publicada el 3 de mayo de 2022 y dirigida a Víctor Hernández —director de Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano, quien renunció el 13 de mayo de 2022 tras los incidentes—, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) manifestó su “preocupación por el significativo incremento de los eventos de alarmas de proximidad al terreno en el área terminal del AICM que se han experimentado a partir de la implementación de la primera fase del rediseño del espacio aéreo en el Valle de México”, para lo cual solicitó una reunión urgente con la participación de expertos a fin de delinear lo antes posible un plan de trabajo a corto, mediano y largo plazos que permitiera prevenir potenciales accidentes. Hasta el momento, su solicitud no ha recibido respuesta.

También la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Líneas Aéreas (IFALPA)¹⁴ advirtió a sus agremiados que, ante la apertura del AIFA, el control de tráfico aéreo parecía haber recibido poca capacitación, lo que “genera patrones de espera no planificados, desvíos por demoras excesivas y alertas significativas del sistema de advertencia de proximidad al terreno”. Asimismo, el presidente del Colegio de Pilotos Aviadores advirtió¹⁵ de la alta probabilidad de que se susci-

¹¹ S. Garrido, “¿Despegará el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles?”. Actualización al 1 de mayo de 2022, *Nexos*, en <<https://cutt.ly/pK1khh0>>.

¹² Grupo Fórmula: noticiero diario conducido por Joaquín López Dóriga, disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=f5YoWFnIUSQ&t=51s>>.

¹³ “Advierte IATA a Seneam falta de seguridad aérea”, Portal A21MX, carta completa en <<https://a21.com.mx/index.php/aerolineas/2022/05/05/advierte-iata-seneam-falta-de-seguridad-aerea>>.

¹⁴ Portal A21MX, muestra IFALPA preocupación por incidentes en el AICM, en <<https://a21.com.mx/aeropuertos/2022/05/05/muestra-ifalpa-preocupacion-por-incidentes-en-el-aicm>>.

¹⁵ *El País*, “La compatibilidad entre el AIFA y el Benito Juárez: el debate sin cerrar sobre el espacio aéreo”, 2022, en <<https://elpais.com/mexico/2022-03-20/la-compatibilidad-entre-el-aifa-y-el-benito-juarez-eldebate-sin-cerrar-sobre-el-espacio-aereo.html>>.

ten conflictos más graves cuando el AIFA tenga 10 operaciones por hora —actualmente tiene una—, ya que redundará en la obligación de demorar vuelos en Santa Lucía para operar en Benito Juárez, o al revés.

En suma, a pesar de las múltiples advertencias expresadas por expertos en torno a la inconveniencia de la construcción del AIFA y la utilidad de perseverar en el proyecto del NAICM —nunca exenta de un rediseño más modesto y de una revisión a profundidad de los posibles casos de corrupción—, el gobierno federal construyó y puso en marcha un nuevo aeropuerto que, a tres meses de inaugurado, pareciera no sólo reafirmarse como una mala opción sino incrementar el riesgo potencial que enfrentan los pasajeros en razón de un espacio aéreo congestionado y mal rediseñado.

Vías y movilidad para llegar al AIFA

El proyecto del AIFA contempla la construcción de un distribuidor vial, un tren suburbano y modernizaciones y ampliaciones de carreteras para conectar sus distintos puntos de acceso. Sin embargo, estas obras fundamentales para la movilidad aún no están terminadas: las únicas concluidas son las ampliaciones de la autopista México-Pachuca y de la Vía San Jerónimo, que conecta la México-Pachuca con el AIFA. Hasta julio de 2022, es esa autopista la única vía de acceso al nuevo aeropuerto. El resto de los proyectos para conectar el AIFA anunciados por el gobierno federal¹⁶ son:

- La Vía Tonanitla, que conectaría la zona norte del Valle de México (Tecámac, Ecatepec y las alcaldías Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc) y que se encuentra suspendida en el tramo que atraviesa el municipio de Tonanitla, Estado de México, “debido a la aparente falta de acuerdos con un grupo de ejidatarios y propietarios de viviendas que deberán ser demolidas”,¹⁷ por lo que aún no tiene fecha de finalización.

- La extensión del Ferrocarril Suburbano que comunicaría la estación Buenavista con el AIFA, que continúa en construcción y que el gobierno prevé poner en operación en el segundo semestre de 2023 con una inversión mixta de 25 000 millones de pesos.

- La ampliación de la autopista Naucalpan-Ecatepec, cuyo activo carretero va de Insurgentes Norte al Gran Canal; se prevé que concluya a finales de 2022.

- La ampliación de la línea 1 del Mexibús que va de Ojo de Agua al AIFA, y que fue inaugurada con ocho estaciones habilitadas con infraestructura prefabricada, distinta a la del resto de las paradas.

- También se planea ampliar la Línea 4 del Mexibús hacia el AIFA, pero el gobierno del Estado de México no ha dado a conocer si ya inició ese proyecto que correría de Indios Verdes a Tecámac, pasando por Tlalnepantla y Ecatepec.

¹⁶ Gobierno de México, “Proyectos de conectividad al AIFA a cargo de la Subsecretaría de Infraestructura de la scr”, en <<https://www.gob.mx/sct/es/articulos/proyectos-de-conectividad-al-aifa-a-cargo-de-la-sict?idiom=es>>.

¹⁷ *La Jornada Estado de México*, “Persisten pendientes de movilidad hacia el AIFA”, 25 de abril de 2022, en <<https://lajornadaestadodemexico.com/persisten-pendientes-de-movilidad-hacia-el-aifa/>>.

Éstos son proyectos de enorme valía para la comunicación, no sólo con el AIFA, sino con el área metropolitana en su conjunto. Por desgracia, y como sucede con muchas cosas en este gobierno, no sabemos a ciencia cierta cuáles de estas obras son reales o viables, y si avanzarán o sólo terminarán en buenos deseos o vagas fantasías.

Costos del AIFA

Cuando arrancó la obra en 2019, el presidente López Obrador aseguró que el costo máximo del AIFA sería de 75 000 millones de pesos (mdp): hoy sabemos, según datos oficiales de su propio gobierno, que el costo total asciende hasta ahora a 115 946 mdp. Para 2021, el presupuesto ejercido había sido de 104 496 mdp: el gobierno ya ha rebasado su estimación en 39% y, de erogarse lo aprobado para 2022, el sobrecosto será de 54 por ciento.

En 2019 aún no estaba presupuestada la construcción del AIFA. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) habían sido destinados 1 330 mdp a la partida K19 —identificada como Proyectos de Infraestructura Gubernamental de Seguridad Nacional— de la Sedena; sin embargo, debido a que la construcción del aeropuerto comenzó en octubre de ese año, fueron solicitadas ampliaciones en ese mismo rubro por 27 594 mdp.¹⁸

Para 2020, en el PEF fue autorizado un gasto en “Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional” de la Sedena por 6 540 mdp. Pero al término de ese año, en la Cuenta Pública¹⁹ se observó un aumento en ese rubro por 37 862 mdp: un sobreejercicio de más de 478% respecto a lo aprobado.

En 2021, el presupuesto aprobado en ese mismo rubro fue de 21 314 mdp. Pero, al revisar el Informe de Avance Financiero de los Programas Presupuestarios Principales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el periodo enero-diciembre de 2021,²⁰ detectamos que, al cuarto trimestre, habían sido ejercidos para el AIFA 39 040 mdp, lo que representa un sobreejercicio de 83 por ciento.

Para los meses previos al inicio de operaciones, en el PEF 2022²¹ fueron asignados 11 450 mdp en las categorías de Aeropuertos eficientes y competitivos, Administración de la infraestructura aeroportuaria en Santa Lucía, Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, S.A. de C.V., y Provisiones para la modernización y

¹⁸ Cuenta Pública 2019, Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en clasificación funcional programática, Ramo 07 Defensa Nacional (pesos), en <<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/III/Print.R07.03.EAEPFPGF.pdf>>.

¹⁹ Cuenta Pública 2020, Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en clasificación funcional programática, Ramo 07 Defensa Nacional (pesos), en <<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/III/Print.R07.04.GCPGF.pdf>>.

²⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Avance financiero de los principales programas presupuestarios, IV trimestre de 2021, en <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2021/ivt/04afp/itanfp05_202104.pdf>.

²¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Análisis funcional programático económico, Ramo 07 Defensa Nacional, en <https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/aVbnZty0/PEF2022/kgp8l9cM/docs/07/r07_afpe.pdf>.

rehabilitación de la infraestructura aeroportuaria y de conectividad. De ejercerse estos recursos, el gasto erogado total alcanzará los 115 946 mdp, un sobrecosto de 54% respecto al monto anunciado por el gobierno. Esto, sin contar los gastos ejercidos para cancelar el NAICM, que ascienden —a diciembre de 2019 y con base en la minuta de las cinco reuniones de trabajo entre la Auditoría Superior de la Federación y el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.—²² a 113 327 mdp. Así, hasta el momento, el costo total de construir el AIFA ha sido de 229 273 mdp (115 946 + 113 327 mdp). En el cuadro 1 figura una recapitulación de los egresos destinados al AIFA.

Si bien es cierto que son públicos los montos destinados a la construcción del AIFA, existen posibles irregularidades en la forma como éstos fueron ejercidos. Al revisar la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2020,²³ es posible observar que la Sedena aportó recursos para pagos correspondientes al AIFA con cargo al capítulo 4000 (Subsidios y Transferencias) mediante el Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar, del cual no fueron reportados 24 243 mdp en egresos, y que presentó ingresos en exceso por 19 204.

Además, una investigación de la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad²⁴ muestra que, de los contratos para la obra del AIFA, 77.2% fue asignado por la Sedena, mediante invitación restringida, a proveedores elegidos por los mandos militares. Esa misma investigación revela que al menos una decena de empresas de nueva creación —constituidas entre 2019 y 2020, es decir durante el actual gobierno— obtuvieron 21 contratos para obras en el AIFA por más de 1 573 mdp. Más allá de éstos, existe una gran cantidad de contratos clasificados como “de seguridad nacional”, lo cual impide que sean transparentados hasta dentro de cinco años.

La necesidad de la mudanza

Hasta aquí he expuesto argumentos más o menos presentes en la agenda nacional, que muestran cómo la construcción del AIFA fue —y es— una mala decisión. No obstante, en todos los años en que fue discutida la necesidad de un traslado del AICM, o de una ampliación de la capacidad aeroportuaria de la Zona

Cuadro 1. Montos destinados a la construcción del AIFA

<i>Ejercicio fiscal</i>	<i>Cantidad (mdp)</i>
2019	27 594
2020	37 862
2021	39 040
2022*	11 450
Total	115 946

* Presupuesto asignado para 2022; habrá que esperar que esa cifra sea la efectivamente ejercida.
FUENTE: elaboración propia.

²² Auditoría Superior de la Federación (ASF), Minuta de las reuniones de trabajo entre la ASF y el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, en <https://www.asf.gob.mx/Publication/5206_Minuta_reuniones_ASF_Grupo_Aeroportuario>.

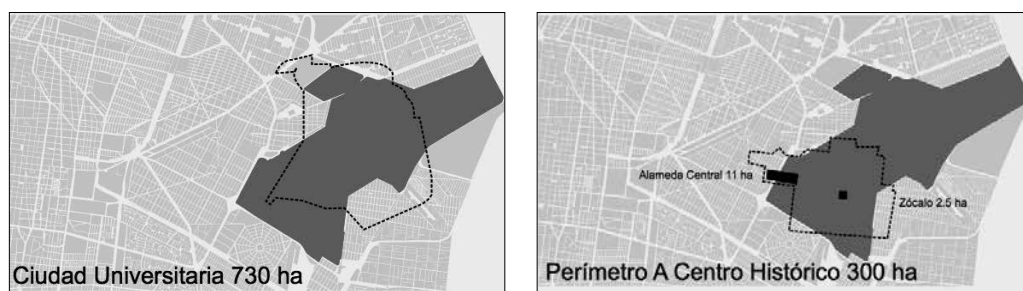
²³ Auditoría Superior de la Federación (ASF), Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2020, en <<https://informe.asf.gob.mx/>>.

²⁴ Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, “El aeropuerto del ‘dedazo’ militar”, en <<https://contralacorrupcion.mx/aeropuerto-santa-lucia-dedazo-militar/>>.

Metropolitana del Valle de México, nunca fue expuesto el que considero debió ser el tema central: la conveniencia o no de que el AICM permaneciera en su espacio actual.

El actual AICM tiene una superficie de 761.1 hectáreas, según los registros actuales del catastro de la ciudad. El 93% del terreno (709.8 ha) está ubicado en la alcaldía Venustiano Carranza, y el 7% restante (51.3 ha) en el municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México. En palabras simples, se trata de la manzana más grande de la Zona Metropolitana del Valle de México: su superficie representa 21% de la alcaldía Venustiano Carranza y 0.5% de todo el territorio urbano de la ciudad. Si se compara con otros referentes urbanos de la capital del país, resulta similar en tamaño a Ciudad Universitaria y de poco más del doble que el Perímetro A del Centro Histórico. Así se observa en la figura 1.

Figura 1. Referentes urbanos respecto a la superficie del AICM



FUENTE: Gobierno de la Ciudad de México, “La Opinión de la Ciudad”, 2016, p. 44, en <<https://cutt.ly/1KNaj4r>>.

Al paso de los años, este aeropuerto de 761 hectáreas quedó en medio de una población de 3.5 millones de personas en un radio de 5 kilómetros. Se asienta en lo que hoy es una zona muy densamente poblada del Valle de México, e impacta de forma relevante las tres alcaldías circundantes: Venustiano Carranza donde se encuentra, pero además Iztacalco y Gustavo A. Madero, lo que incide sobre un total de 39 colonias de Ciudad de México. Si a ello sumamos los municipios circunvecinos del Estado de México —Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y Ecatepec—, la concentración humana que rodea las 761 hectáreas representa 2.3% de la población nacional. Sólo en las 39 colonias de Ciudad de México mencionadas se asientan 146 817 viviendas, donde residen 467 756 personas.

Es importante mencionar también la concentración de pobreza cerca del AICM. De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval),²⁵ las alcaldías y municipios colindantes con el AICM concentran 1 012 478 personas en condición de pobreza; de éstas, 89.2% vive en pobreza moderada y 10.8% (121 509 personas) en pobreza extrema. Tan solo el municipio de Nezahualcóyotl aporta 48% del total de personas que viven en pobreza extrema en la zona. Si se extiende el análisis del área a los 10 municipios

²⁵ Coneval, “Pobreza a nivel municipio 2010-2020”, 2021, en <<https://cutt.ly/1K0xuDb>>.

del Estado de México que la rodean —y en especial a Ecatepec—, los pobres suman alrededor de 3.2 millones, de los cuales 486 246 se encuentran en pobreza extrema.

En la zona aledaña al AICM, el valor de la tierra ha disminuido a lo largo del tiempo por múltiples razones. La gente que tiene posibilidades —es decir que mejoró económicamente— decidió mudarse en razón del peligro que representa vivir cerca de un aeropuerto, pero también de la contaminación por ruido, que impacta de forma negativa la calidad de vida, y en especial la salud mental de las personas. Desde el punto de vista netamente económico, los conos de aproximación de los aviones limitan las posibilidades de construcción vertical a estructuras de pocos pisos; cuando la ciudad comenzó a verticalizarse a fin de satisfacer la demanda creciente de vivienda, aquellas áreas donde esto no podía suceder fueron depreciándose.

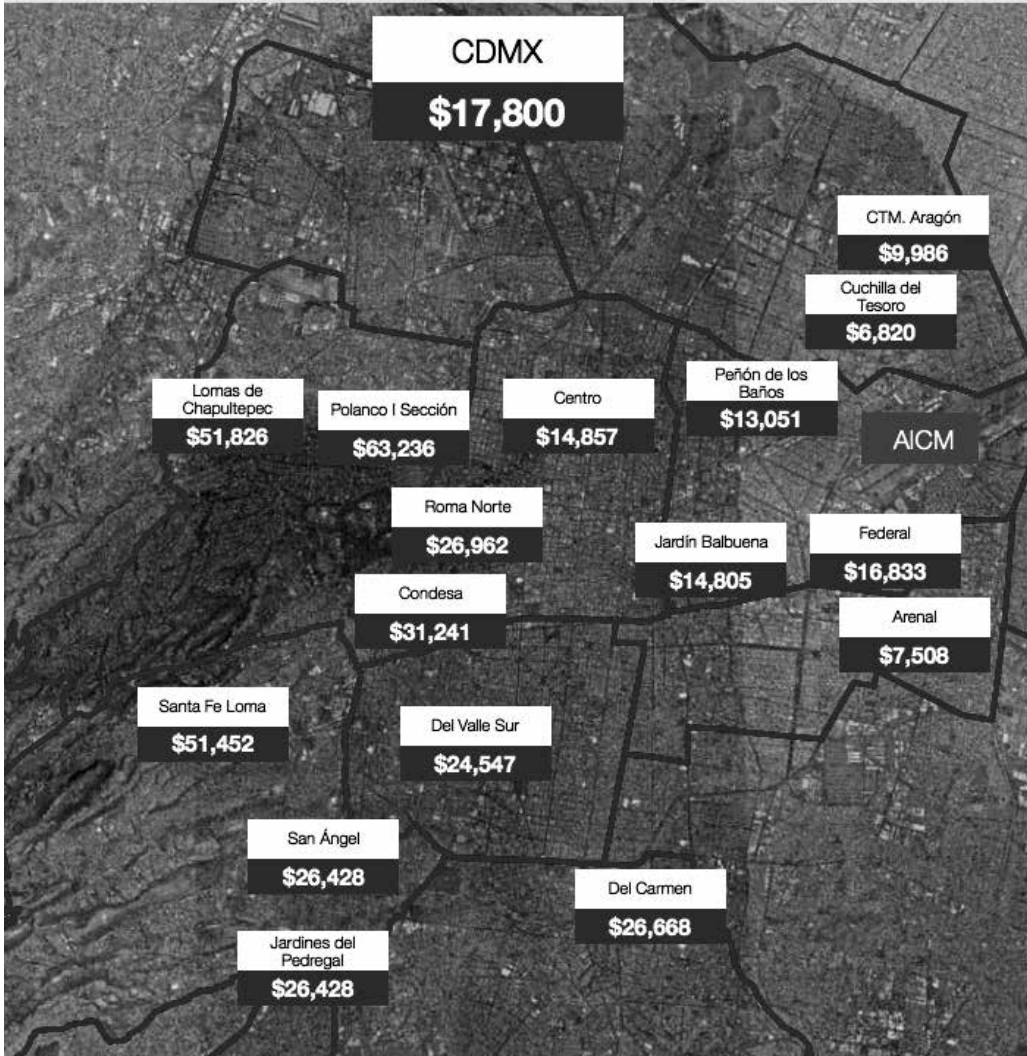
Veamos algunos números obtenidos gracias al trabajo realizado para las publicaciones de “La Opinión de la Ciudad”,²⁶ que recopilaron una muestra de 500 colonias de Ciudad de México. La zona más cara para vivir (en términos de valor promedio por metro cuadrado) es la primera sección de Polanco, con un valor superior a los 60 000 pesos/m², mientras que la de menor valor se localiza en la delegación Milpa Alta, con un valor promedio de 1 450 pesos/m². En las colonias que se encuentran alrededor del aeropuerto, el valor promedio es de 13 900 pesos/m², por debajo del promedio de la ciudad que es de 17 800 pesos/m². Los predios con menor valor se localizan en la colonia Cuchilla del Tesoro —ubicada en la esquina noroeste del AICM, por donde la mayoría de los vuelos despegan, lo que hace de ella una zona con un ruido ensordecedor a cada minuto—, donde el valor es de 6 800 pesos/m². En contraste, la colonia Peñón de los Baños —donde se localizan la entrada a la Terminal 1 y los accesos al área de oficinas y administración del aeropuerto— tiene un valor de 13 000 pesos/m², mientras que en la colonia Federal, donde se encuentra el acceso a la Terminal 2, el valor es de 16 000 pesos/m². En cualquier caso, el dato de mayor relevancia es que el valor del suelo en todas las colonias aledañas al aeropuerto es menor al promedio de la ciudad. Así se muestra en la figura 2.

Otro fenómeno destacable es que el suelo colindante no desarrolló, sino de forma limitada, los servicios asociados a la industria aeroportuaria, como logística, mecánica e ingeniería aeronáutica o puertos secos. Los alrededores del AICM no son muy diferentes en su composición a cualquier otra colonia de la ciudad que no tiene un aeropuerto contiguo; esto llama la atención debido a que, en la mayor parte del mundo, el suelo colindante a los aeropuertos suele tener instalaciones relacionadas con los servicios aeroportuarios y, por tanto, ser altamente valioso.

La mayor parte de la superficie colindante con el AICM —conocida como zona inmediata de influencia— está destinada al uso habitacional (42%); siguen los espacios abiertos y deportivos, con 12% del territorio; en lo que respecta a los usos de educación, salud y cultura, en conjunto representan menos de 3% del territorio, y

²⁶ Gobierno de la Ciudad de México, “La Opinión de la Ciudad”, 2016, en <<https://cutt.ly/lKNaj4r>>.

Figura 2. Valor del suelo en Ciudad de México



FUENTE: Gobierno de la Ciudad de México, “La Opinión de la Ciudad”, 2016, p. 44, en <<https://cutt.ly/IKNaj4r>>.

los usos para actividades económicas abarcan sólo 6% (entre ellos, el industrial es el predominante).

Que el actual aeropuerto se encuentre absorbido por el crecimiento urbano de la ciudad tendría que ser suficiente para cuestionarse la pertinencia de la continuidad de su funcionamiento. El simple hecho de que un gran número de personas habite en los conos de aproximación de los aviones y sus inmediaciones representa un peligro latente. Si a esto sumamos las afectaciones a la salud mental, el empobrecimiento que se ha generado en la zona y la oportunidad de haberla aprovechado para incentivar una vocación económica diferente, hay razones suficientes para continuar preguntándonos cuánto tiempo más será sostenible esta situación: más temprano que tarde, habrá que abandonar el AICM.

Oportunidad de desarrollo

Esas 710 hectáreas que dejaría vacantes el AICM concentran oportunidades para construir una infraestructura de equidad (no de desplazamiento de los más pobres), habitabilidad, empleo, desarrollo económico, reordenamiento urbano, recuperación ambiental —especialmente hídrica, incluso lacustre—, rehabilitación de espacio público y planeación.

El trabajo “La Opinión de la Ciudad” realizó un análisis extenso de la viabilidad financiera, técnica y jurídica que traería la reconversión de ese espacio localizado en su mayor parte dentro de Ciudad de México. También recopiló información importante sobre lo que ha sucedido en otras ciudades del mundo que decidieron mudar sus aeropuertos. Los resultados arrojaron que 43% de esos terrenos fue ocupado para la construcción de parques urbanos que funcionan como pulmones naturales y aligeran la carga contaminante de toda ciudad; 14% fue destinado a construir conjuntos residenciales mixtos, y 11% se encuentra en abandono.

Importa no sólo lo que se haga o deje de hacerse en esos espacios sino la plusvalía y el aprovechamiento que esto genere en la periferia. Si, por ejemplo, en las 700 hectáreas fuera plantado un parque urbano, éste impactaría en el desarrollo de 4000 hectáreas en los alrededores. Si el planteamiento del terreno del AICM se viera acompañado por una reconversión de usos de suelo, densidades, equipamiento y servicios urbanos, asistiríamos a la creación —en una zona que se encuentra a 5 kilómetros del Zócalo capitalino y a 8 de Polanco, la zona residencial más cara de la ZMVM— de un polo de desarrollo inigualable. Y si el incremento en densidades fuera acompañado de un buen modelo fiscal de aprovechamiento de plusvalías —como lo ha planteado el abogado y urbanista Antonio Azuela—²⁷ el proyecto sería incluso autofinanciable.

Muchas otras posibilidades fueron exploradas en los trabajos de “La Opinión de la Ciudad”: una nueva Ciudad Universitaria, el traslado de la totalidad de las oficinas públicas tanto del gobierno local como del federal (que no requerirían más de 30% del terreno desocupado y dejarían 497 hectáreas libres para su aprovechamiento social o económico); un nuevo campus de hospitales de alta especialidad como el que existe en Tlalpan, y un larguísimo etcétera.

Las ideas y las posibilidades para el aprovechamiento de un espacio de las dimensiones del AICM, y con una ubicación tan privilegiada, son muchas. Sorprende pues, si ya no parece viable tener ahí un aeropuerto, y si su mudanza abriría tantas oportunidades de desarrollo urbano, que el tema no estuviera realmente presente en el debate aeroportuario. Entre las tantas deudas de nuestras autoridades, ésta es una que ni siquiera tenemos presente.

Conclusión

La Zona Metropolitana del Valle de México creció, y con ello su población, y la actividad económica se amplió. La necesidad de replantear su capacidad de conectividad aérea —tanto de personas como de carga— no era sino natural.

²⁷ Antonio Azuela, “El Distrito Federal como entidad federativa y las atribuciones en materia de desarrollo urbano”, trabajo elaborado por encargo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, agosto de 2014.

Varias opciones estudiadas a lo largo del tiempo parecieron factibles, cada una con pros y contras. El consenso técnico llevó a plantearse edificar un aeropuerto de gran capacidad en el municipio mexiquense de Texcoco. Durante el gobierno del presidente Peña Nieto se iniciaron trabajos que, se calcula, avanzaron un 30% en tres años. El gobierno del presidente López Obrador decidió cancelar esa construcción y construir un aeropuerto civil en la vieja base aérea militar de Santa Lucía.

La decisión de construir ese nuevo aeropuerto internacional que se ha denominado Felipe Ángeles no estuvo sustentada con el rigor necesario que requería la complejidad del espacio y del tráfico aéreo del Valle de México. La falta de lógica técnica y económica que entraña optar por un sistema de aeropuertos en vez de uno solo —que ya presentaba avances sustantivos— generó un costo irrecuperable por las obras ya realizadas. Por último —y como intenté subrayar en el texto—, la necesidad y la conveniencia de desarrollar un nuevo plan urbano para los terrenos que todavía ocupa el AICM nunca fueron parte de la discusión.

La mudanza del AICM se antoja pieza cardinal para el futuro de la metrópoli, y no convendría olvidarla. El desarrollo del terreno que hubiera podido liberar el AICM y el impacto en sus alrededores ofrecerían quizá la última oportunidad para un reordenamiento a gran escala del territorio de la ciudad. Esa reconversión podría beneficiar de manera directa a 3.5 millones de capitalinos en su vida diaria e irradiar bienestar a todos quienes aquí vivimos, al ser un proyecto con potencial histórico, tan valioso como la edificación de Ciudad Universitaria en el siglo xx o del Tajo de Nochistongo en el siglo xvii. Que la oportunidad se haya visto hasta ahora perdida no impide, sin embargo, debatirla. Nunca es tarde para repensar el futuro. **Ω**

El Tren Maya, ¿degradación ambiental y devastación de la selva?

Luis Fueyo Mac Donald*

Preámbulo

El Tren Maya es una iniciativa gubernamental propuesta por el presidente de la República. Se habló de ella durante las campañas presidenciales de 2018 y se insistió en el tema después de las elecciones del 1 de julio y durante el periodo de transición.

Este proyecto no responde a una demanda ciudadana, ni de quienes viven en la península de Yucatán y menos aún de los pueblos mayas.

El proyecto se justifica como un proyecto integral de desarrollo regional, que responde al abandono y retraso de la región y se orienta a atender desigualdad y pobreza que prevalece en la mayoría de la población, urbana y rural, con especial impacto en las comunidades indígenas.

Al igual que otros megaproyectos que se han diseñado y construido a lo largo del territorio nacional durante décadas —mismos que han provocado rezago social, concentración de riqueza e impactos ambientales profundos—, el Tren Maya no es el resultado de un diálogo democrático, sincero y profundo, con los pobladores de la península respecto de hacia dónde quisieran impulsar el desarrollo a futuro, involucrando a todos los sectores, a toda la población y especialmente al pueblo maya, con el propósito de reducir la desigualdad y eliminar pobrezas inaceptables, generar condiciones de bienestar para todos y mantener un entorno natural que respete su riqueza biológica y cultural, y que propicie el diálogo democrático y el respeto de los derechos humanos.

50 años de política ambiental global

La primera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano y el Desarrollo se celebró en Estocolmo en junio de 1972. Como resultado de esta conferencia se adoptó la “Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano” que en 26 principios traza las principales líneas de política global para atender el desarrollo integral del hombre —respetando el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita una vida digna y gozar de bienestar—, y establece el compromiso intergeneracional de proteger y mejorar el medio ambiente.

A partir de entonces, pasando por el informe Brundtland de 1987, “Nuestro futuro común”; la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, de junio de 1992; la cum-

* Consultor independiente en medio ambiente.

bre de Johannesburgo de 2002; Río+20 en 2012; la aprobación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU en 2015, entre otras importantes reuniones que han dado lugar a diversos tratados internacionales en materia de medio ambiente y que incluyen declaraciones y resoluciones de la Asamblea General, se ha podido construir un importante andamiaje de políticas públicas, marcos institucionales y jurídicos para atender y resolver mediante la cooperación internacional los problemas ambientales que enfrenta la humanidad.

Construcción del marco jurídico e institucional en materia ambiental en México

También desde los años setenta, paso a paso, el tema ambiental se ha incorporado en México a la agenda nacional de manera creciente, construyendo un robusto y amplio marco jurídico e institucional, que orienta y atiende las preocupaciones ambientales de la población para alcanzar el desarrollo sustentable de la nación.

Transitamos así de la preocupación por atender los problemas de salud pública provocados por la contaminación, fundamentalmente atmosférica, a la etapa actual en 2022, en la que la Constitución reconoce el derecho a un medio ambiente sano; se distribuyen competencias en los tres niveles de gobierno; se establecen los mecanismos de acceso a la justicia ambiental (vía acciones colectivas y el reconocimiento del interés legítimo en materia ambiental), y se han elaborado y publicado leyes, reglamentos y normas oficiales mexicanas que tutelan el medio ambiente, la biodiversidad, los bosques, el agua, los suelos, la vida silvestre, la pesca, la gestión integral de los residuos, la contaminación, el cambio climático, las energías limpias, la transición energética, la sanidad animal y vegetal, y el desarrollo rural sustentable, entre otras materias.

Por ello podemos afirmar de manera contundente que disponemos de principios, lineamientos, directrices, instrumentos de política para encarar y resolver los problemas ambientales que enfrentamos día a día en todos los ámbitos de la vida pública. Este importante legado jurídico e institucional incluye leyes generales y estatales, instituciones medioambientales en los tres niveles de gobierno y mecanismos de participación social para hacer partícipe a la población en procesos de toma de decisiones ambientales que afectan a todos.

El Tren Maya frente a la legislación ambiental

El proyecto del Tren Maya ha despertado legítimas preocupaciones en distintos sectores de la población. La más importante demanda que se ha puesto sobre la mesa es que este proyecto respete cabalmente la legislación ambiental vigente. Lo que se argumenta es que si no se respeta esa legislación, se pone en riesgo el ejercicio y goce del derecho constitucional a un medio ambiente sano, entre otros derechos fundamentales.

El proyecto ha carecido de claridad y transparencia en su contenido específico; es un proyecto que se concibe no sólo como la construcción de vías de comunicación ferroviaria para enlazar cinco estados de la República: Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, sino también como un proyecto integral de

desarrollo que se propone desencadenar actividades económicas en torno al turismo que creen mejores condiciones de vida para la población que habita en zonas próximas al tendido de las vías férreas. Ello significa, desde el punto de vista ambiental, que las repercusiones del proyecto en el medio ambiente tienen que evaluarse no sólo sobre la ruta por donde pasará el tren, sino también las relacionadas con la construcción de estaciones, centros de población, la masificación del turismo en áreas naturales protegidas y zonas arqueológicas, la construcción de vías de comunicación secundarias y todo ello en la perspectiva de evaluar afectaciones a la flora y la fauna, a los suelos y, en particular en este territorio, a los ciclos geohidrológicos que son dominantes para el acceso al agua de calidad en la región.

En materia de derechos humanos están en juego el derecho a la vida y a la identidad, al bienestar y al desarrollo de los pueblos indígenas; sus derechos al agua, a la adaptación al cambio climático, a la información y a la participación pública en materia ambiental, al acceso a la justicia ambiental y a la defensa de quienes luchan por la protección de un medio ambiente sano, entre otros.

En el proceso de gestación e implementación del proyecto del Tren Maya se ha quedado mucho a deber en términos de respeto irrestricto del Estado de Derecho. La Constitución y las leyes ambientales no se han observado estrictamente.

Un punto de partida fundamental es que se disponga de un proyecto ejecutivo integral y en detalle. Ello es indispensable para evaluar la viabilidad del proyecto en todos sus componentes: económico, social y ambiental. El proyecto ejecutivo se desconoce y si se cuenta con él no es público, a pesar del derecho de acceso a la información y a la transparencia que ordena la ley en la materia.

Sin proyecto ejecutivo es materialmente imposible formular un estudio de impacto ambiental que responda a los requisitos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, su reglamento en materia de impacto ambiental y las guías metodológicas para su elaboración.

El proyecto debe identificar en primer lugar el trazo por donde pasará el tren, la ubicación exacta de estaciones, talleres de mantenimiento, bodegas, oficinas, nuevos centros de población, caminos auxiliares, entre otros elementos de infraestructura asociados. Sin dicha información no se podrán ubicar con exactitud los ecosistemas en los que incide el proyecto y por lo tanto la identificación exacta de los impactos ambientales que la legislación obliga a eliminar, mitigar o compensar en su caso.

El detalle de la ingeniería es fundamental para conocer técnicas constructivas y materiales a utilizar. Es bien conocido que el trazo de vías ferroviarias exige la construcción de un terraplén sobre el que se colocan las vías; ello requiere la disponibilidad de importantes volúmenes de material para su construcción y la identificación de bancos de material accesibles, los cuales pueden estar dentro del polígono de influencia del proyecto, y la necesidad de evaluar los daños ambientales asociados.

El proyecto ejecutivo debe incluir en detalle el estudio de mecánica de suelos sobre el terreno por donde pasará el tren y se instalará la infraestructura asociada.

Este aspecto cobra particular importancia pues se sabe que 85% del suelo por el que correrá el Tren Maya es kárstico. Este tipo de suelos, por su fragilidad e importancia ecológica y ambiental, merece un comentario aparte más adelante.

Por supuesto que el proyecto ejecutivo debe incluir la ingeniería en detalle y ello está íntimamente vinculado a la seguridad para quienes harán uso de este medio de transporte, y sus impactos sobre el medio ambiente.

La legislación ambiental exige que las vías de comunicación ferroviaria dispongan de una autorización previa en materia de impacto ambiental. Dadas las características del proyecto se debió formular una manifestación de impacto ambiental (MIA) para la totalidad del proyecto y así estar en capacidad de identificar impactos sinérgicos y acumulativos. No se hizo así. El promovente decidió fragmentar el proyecto en tramos y someter cada uno de ellos a un proceso de evaluación de impacto ambiental independiente. Se perdió con ello la oportunidad de evaluar correctamente los impactos del proyecto como un todo. La legislación ambiental exige para este tipo de proyectos una evaluación integral regional para la totalidad del polígono donde se desplanta toda la infraestructura.

La legislación forestal exige que este tipo de proyectos que se construirán sobre terrenos forestales o preferentemente forestales, deben contar con una autorización en materia de cambio de uso de suelo.

Los estudios de impacto ambiental y de cambio de uso de suelo forestal no se han presentado en tiempo y forma. De los 7 tramos en los que se dividió el proyecto, a la fecha se han presentado extemporáneamente los estudios correspondientes a los tramos 1 a 5; los 4 primeros fueron evaluados y autorizados por la Semarnat y el último de ellos está en proceso de consulta pública y de dictaminación. Sin embargo, la constante ha sido que las obras se han iniciado sin disponer de autorizaciones. Ello no es un tema menor. No se trata de identificar solamente un incumplimiento legal, que lo es, lo más importante es que se deja sin contenido el mandato legal. Que se exija una autorización previa tiene que ver con la posibilidad real de identificar potenciales daños a los ecosistemas o al medio ambiente, para que se adopten medidas de eliminación, mitigación o compensación antes de que los daños se hayan provocado.

En el caso de la evaluación ambiental de los tramos 1 al 4 se ha introducido en la discusión pública un elemento que pretende minimizar las repercusiones que se pueden generar por las obras en estos tramos en específico. El argumento que se ha repetido de manera reiterada es que los sitios por donde correrá el tren son sitios ya impactados. En efecto, en esos sitios corría un tren en los años cincuenta del siglo pasado. Algunos tramos continuaron en uso y otros no. Su estado actual variará seguramente a lo largo del recorrido, pero ello no implica que se omita su evaluación y peor aún que no se identifique el papel ecológico de esos sitios con el resto de los ecosistemas en buen estado de conservación. Al argumentar que se trata de “acahuales” se menosprecia la función ecológica de los mismos, se evita reconocer la sucesión ecológica y los procesos de recuperación natural. Los testimonios y hechos demostrables acreditan no sólo que la remoción de las viejas vías del tren, la ampliación de la superficie afectada y la construcción de

caminos de acceso ha implicado deforestación y eliminación de cubierta forestal, mucha de ella utilizada biológicamente por diversas especies de flora y fauna silvestre. Algunos ejemplos se pueden encontrar en el tramo 4 de la ruta del tren en el km 257 de la carretera entre Kantunil, Yucatán, y Cancún, Quintana Roo, donde miles de árboles han sido derribados.

La legislación internacional en materia de derechos indígenas (OIT, acuerdo laboral, 169) y nuestra propia Constitución exigen la consulta previa, libre, informada y de buena fe cuando un proyecto incide sobre territorio ocupado por pueblos indígenas. Las consultas que se instrumentaron hacia este sector de la población no cumplieron con los estándares internacionales establecidos; así lo dio a conocer la oficina en México del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Una revisión detallada de la implementación de este proyecto da cuenta del frecuente y constante incumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

Decreto administrativo del Presidente

El 22 de noviembre de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”. En contraposición al mandato constitucional, se pretende, en un acto administrativo, declarar de interés público y seguridad nacional la realización de obras y proyectos del gobierno. Asimismo, se ordena a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a otorgar la autorización provisional para poder iniciar proyectos y obras, la cual se emitirá cinco días posteriores a la presentación de la solicitud; y finalmente se establece que la autorización provisional estará vigente 12 meses y después de ello se deberá otorgar la autorización definitiva.

Este acuerdo contraviene preceptos constitucionales que revisa la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo que es claro es que se pretende que todas las obras del gobierno federal se declaren de interés público y seguridad nacional, entre otras cosas para eludir la obligación de obtener las autorizaciones previas que mandata la ley. Éste es el caso de la evaluación previa que ordena la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de impacto ambiental y la autorización de cambio de uso de suelo forestal prevista en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Este acuerdo deja sin efecto previsiones legales indispensables para la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales y sus ecosistemas, que es deber del Estado proteger y preservar en beneficio de toda la nación.

El Tren Maya y los ecosistemas

La península de Yucatán es un territorio que alberga una riqueza biológica abundante en buen estado de conservación. Entre los ecosistemas más sobresalientes destacan las selvas altas, medianas y bajas perennifolias, los manglares, lagunas costeras, dunas, pastos marinos, arrecifes, ríos subterráneos, cuevas secas e inun-

dadas, cenotes, dolinas. Todos estos ecosistemas están conectados entre sí y establecen funciones ecológicas para mantener un equilibrio en todos sus componentes. El Tren Maya puede afectar directa o indirectamente a todos ellos. De ahí la importancia de una evaluación de impacto ambiental profesional, objetiva, motivada en la mejor evidencia científica y basada en el conocimiento del territorio, los ecosistemas, las especies y el clima que poseen ancestralmente las comunidades indígenas.

Todos estos ecosistemas se consideran frágiles y por supuesto que han estado sujetos a presiones antropogénicas que los han alterado y perturbado, en ocasiones con pérdidas irreversibles de la riqueza biológica. Entre las actividades económicas que más han afectado al territorio destacan el turismo, la agricultura, la ganadería, y el crecimiento urbano e industrial, en menor escala. Esto exige mayor cuidado en los proyectos que se emprendan en tanto se pueden amplificar efectos ecológicos adversos con la nueva infraestructura. La preservación, protección y conservación de los ecosistemas es una tarea de orden público e interés social que debe ser abrazada por los sectores público, social y privado para garantizar calidad de vida y bienestar.

Uno de los instrumentos legales que se han utilizado en la península de Yucatán con fines de conservación es el establecimiento de áreas naturales de carácter federal o estatal, protegidas con medidas especiales de protección y uso del territorio, y por la ley general y las estatales, sus decretos de creación, sus reglamentos correspondientes y sus programas de manejo. El proyecto del Tren Maya debe tener particular cuidado y atención sobre aquellos territorios que constituyen áreas naturales protegidas.

Entre otras áreas sensibles y frágiles destacan la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an, la Laguna de Bacalar, la Reserva de la Biosfera Calakmul e incluso, en relación con el tramo 5, la Reserva de la Biosfera Caribe Mexicano.

Suelo kárstico y Tren Maya

Sin duda alguna el mayor reto ambiental que enfrenta el Tren Maya es la presencia de suelo kárstico en el territorio.

Desde el punto de vista constructivo, los impactos ambientales que se pueden desencadenar al alterar cuevas, cenotes, dolinas y ríos subterráneos, son clave para la viabilidad del proyecto, sobre todo en la parte oriente de la península de Yucatán.

De ahí la necesidad de disponer de estudios detallados de geofísica, geología, geohidrología, identificación de cuevas sobre el trazo, afectaciones potenciales a la calidad del agua, riesgos de colapso y eventuales derrumbes del suelo kárstico que no logre soportar el peso del tren en movimiento y sus vibraciones.

La península de Yucatán depende del agua subterránea para satisfacer las necesidades de la población, del turismo, de las actividades agrícolas y pecuarias, industriales, comerciales y los servicios urbanos. Además, los ríos subterráneos sirven de soporte a los ecosistemas terrestres y costeros y su desequilibrio puede generar problemas ecológicos en cadena.

La MIA presentada para justificar el tramo 5 Sur del proyecto tiene información insuficiente y no identifica el verdadero valor del suelo kárstico, el importante papel ecológico de los ríos subterráneos, las cuevas, los cenotes y dolinas, y los riesgos inherentes a subsidencia, o hundimientos del suelo, y al colapso. Este complejo sistema subterráneo brinda servicios ecosistémicos indispensables para sostener toda la biodiversidad de ese territorio.

El modelo utilizado para explicar y modelar los escurrimientos en la península de Yucatán es inoperante al no evaluar correctamente la infiltración de agua de lluvia en un suelo altamente poroso. No se evalúa correctamente la potencial contaminación de ríos subterráneos y sus impactos en los ecosistemas costeros como el manglar e incluso los arrecifes.

La información que se está utilizando para caracterizar los sistemas de cuevas y cenotes no está actualizada, con los riesgos inherentes a ello en términos de seguridad para el proyecto y para la calidad de los ecosistemas. Tal es el caso de los sistemas Sac Aktun y Ox Bel Ha, insuficientemente valorados en la MIA presentada a la Semarnat. La subrepresentación de los sistemas de cuevas puede resultar muy peligroso para la seguridad del tren. Hidrogeólogos y exploradores de los sistemas de cuevas y cenotes han estimado que se conocen tan solo 15% de los que realmente existen.

Conclusiones

Podemos coincidir en que durante muchos años las políticas públicas han abandonado al sur-sureste del país. En especial reconocemos los altos índices de desigualdad presentes en la población que reside en la península de Yucatán. La pregunta que nos formulamos es ¿cómo atender y con qué modelo de desarrollo enfrentar el rezago social en la región?

Quizá se repiten una vez más los mismos errores del pasado. Se trata de imponer un modelo de desarrollo de “arriba abajo”, sin dialogar con la población a la que se dirige el proyecto, sobre todo a las comunidades rezagadas y más pobres.

Construir un modelo de desarrollo a partir del diálogo franco y honesto con las comunidades quizá habría puesto sobre la mesa alternativas distintas, otro modelo de desarrollo, otro u otros proyectos, la atención a necesidades que para las comunidades son prioritarias.

Las demandas de las comunidades son muchas y muy añejas. Se reconoce el rezago educativo, deficiencias en salud, alimentación y vivienda. La identidad cultural y su fortalecimiento requiere reconocimiento, apoyo y desarrollo. ¿Por qué no preguntarles a los pueblos que visión de futuro tienen? ¿Qué quieren para sus hijos y nietos? ¿Cuáles son sus necesidades más urgentes? ¿Cómo proteger su identidad y cultura? ¿Qué requieren para proteger su riqueza natural y garantizar el uso sustentable de sus elementos?

Hemos equivocado el camino al momento de decidir qué es lo mejor para un pueblo, sin siquiera consultarlo. **Ω**

Dos Bocas: insostenibilidad energética

Flavia Tudela*

El Sistema Nacional de Refinación (SNR) tiene actualmente en operación seis refinерías en el territorio nacional y una en Estados Unidos (Deer Park, en Houston, Texas), que se sumó al sistema en enero de 2022. La refinерía Ing. Antonio Dovalí Jaime, en Salina Cruz, Oaxaca, tiene la mayor capacidad, con 178 000 barriles diarios (bd); sin embargo, se inauguró en 1979 por lo que requiere modernización y mantenimiento para lograr que opere a por lo menos 70% de su capacidad inicial. La refinерía de Salamanca, Guanajuato, Ing. Antonio M. Amor, es la más antigua aún en operación; se inauguró el 30 de julio de 1950, y actualmente procesa 134 000 bd. Le siguen en antigüedad la refinерía de Minatitlán, Veracruz, Gral. Lázaro Cárdenas del Río, que comenzó a operar el 22 de febrero de 1956, con capacidad actual de 122 000 bd; la refinерía Francisco I. Madero, en Tampico, Tamaulipas, inaugurada en 1958, actualmente con una capacidad de procesamiento de 95 000 bd; la refinерía Miguel Hidalgo en Tula, Hidalgo, que comenzó a operar en 1976, y cuenta con capacidad para procesar 178 000 bd, y la refinерía Ing. Héctor R. Lara Sosa en Cadereyta, Nuevo León, con una capacidad actual de 115 000 bd, muy inferior a los 275 000 bd que procesaba cuando se inauguró, el 18 de marzo de 1979. En total se estima que durante el primer trimestre de 2022 el SNR tuvo la capacidad de procesar 822 000 bd de petróleo crudo (Pemex, 2022).

En este sistema todavía no figura la refinерía Olmeca en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco, que ha estado en el centro de un debate en las últimas semanas. Se inauguró, pero no entra aún en operaciones, ya que la obra tiene menos de 70% de avance. Se planea que cuando se concluya tenga la capacidad de procesar 340 000 barriles diarios de petróleo crudo, que equivale a una quinta parte de la extracción actual de Pemex. Los expertos estiman que a finales de 2023 o principios de 2024 la refinерía comience a producir gasolina.

La justificación para construir una nueva refinерía en estos momentos, cuando prácticamente todos los países invierten en nuevas energías limpias y sostenibles, es el interés que tiene la presente administración en garantizar la soberanía energética a partir de la autosuficiencia. De acuerdo con la Secretaría de Energía, actualmente se importa casi 80% de la demanda de combustibles; en el caso de la gasolina para el sector transporte, por ejemplo, se importa 70% de los 715 000 barriles diarios consumidos en promedio (Sener, 2022). Se proyecta que Dos Bocas pueda producir 172 200 bd de gasolina y diésel, 125 400 bd de diésel de bajo azufre, 9 400 bd de

* Coordinadora del Colegio de Geografía y profesora en la UNAM.

propileno y 9 300 bd de propano, para reducir así la importación de gasolinas y diésel (Pemex, 2022).

El predio seleccionado para la construcción de la nueva refinería ha sido muy polémico. A prácticamente 40 años desde que se inauguró la última, para este proyecto se tuvieron que considerar por primera vez para una refinería los lineamientos ambientales establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (1988) para evaluar el impacto ambiental de dicha actividad. La Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) —creada en 2015 en el marco de la reforma energética como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) encargado de regular y supervisar los impactos ambientales de las actividades industriales del sector hidrocarburos— es la autoridad pertinente para la evaluación. Esto no fue un proceso sencillo.

Se planteó que la elección del sitio para la nueva refinería Dos Bocas, en Paraíso, Tabasco, se debió a que es un terreno propiedad de Pemex que estaba previamente impactado. Sin embargo, a principios de septiembre de 2018, sin contar con ninguna autorización, se desmontaron prácticamente las 300 hectáreas en donde se construyeron las instalaciones recientemente inauguradas. De acuerdo con el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), se retiró vegetación de selva media perennifolia y manglares. La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) acreditó la existencia de manglar en la zona antes del desmonte. Sin embargo, en la versión pública del resolutivo de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) por parte de la ASEA, se plantean 3 polígonos —que en el documento están censurados— de los cuales conocemos los siguientes detalles: de las 131.169 ha consideradas en la MIA, 16.459 tenían cobertura de palmar, 85.541 de vegetación secundaria de selva media subperennifolia, 9.462 de acahual y 19.707 de dunas. Pemex ha informado que el polígono 2 “perdió casi la totalidad de la cubierta vegetal por una actividad imputable a un tercero” (ASEA, 2021).

El Cemda presentó una denuncia ante la ASEA y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en contra de Pemex, la empresa Sistemas Empresariales del Golfo y quien resultara responsable, por violar la ley de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al medio ambiente. ASEA confirmó el desmonte desautorizado de 230 ha de manglar para la refinería y ordenó medidas correctivas urgentes para los promotores del proyecto, entre ellas, detener el desmonte o cualquier otra actividad que modificara las condiciones del terreno. El gobierno planteó que contaba con autorizaciones de cambio de uso de suelo e impacto ambiental otorgadas en 2007 para esa zona, a lo cual ASEA respondió que los permisos eran para otro proyecto, instalación de pozos de extracción de crudo, y por lo tanto, no eran transferibles. Como medida de compensación se estableció recuperar los servicios ambientales afectados mediante acciones de reforestación en la Laguna de Mecoacán, pero este escándalo fue tan solo el inicio del proyecto.

Haber retirado el manglar, unido al relieve plano, la baja permeabilidad del suelo, la frecuencia de precipitaciones abundantes y el posible escurrimiento desde partes altas son todas condiciones que incrementan el riesgo de inundaciones del

terreno. De acuerdo con la información cartográfica que ofrece Climate Central, tarde o temprano la totalidad del predio ocupado por la refinería estará cubierto por el agua, con un aumento en el nivel del mar de 3 metros, mediante combinaciones de mareas y marejadas ciclónicas. Se tienen registros hemerográficos de al menos seis inundaciones o encharcamientos en el terreno desde que comenzó la obra. En el “Atlas de peligro al [sic] cambio climático como instrumento de adaptación del sector petrolero”, publicado en 2014 por el Centro Mario Molina, la terminal marítima de Dos Bocas se encontraba con alto riesgo por retroceso de línea de costa. El estudio recomienda analizar con mayor detalle alternativas para reducir la vulnerabilidad de esta zona, debido al incremento en frecuencia e intensidad de los fenómenos que pueden generar eventos que comprometen la continuidad de operaciones. Sin embargo, en la MIA se presenta una modelación de vulnerabilidad ante el cambio climático, específicamente ante inundaciones, con un periodo de retorno de 500 años, lo cual resulta inverosímil.

En la MIA se consideran tres años de preparación y construcción y 20 años de operación y mantenimiento para el proyecto de la refinería en Dos Bocas. Se establece que las acciones de mitigación del cambio climático son la reforestación de áreas dentro de la cuenca, el establecimiento de una zona de conservación y que los motores de combustión interna empleados en todas las actividades contarán con afinaciones frecuentes. Para un gran número de componentes analizados en la MIA respecto al cambio climático, la respuesta por parte del promovente es “no aplica” o “la implementación de estrategias y acciones dirigidos [sic] al cambio climático les compete a las autoridades encargadas” (ASEA, 2018, 18); es decir, se percibe como si fuera algo absolutamente externo a las operaciones de la refinería. Sin embargo, el Cemda estima que la emisiones anuales de la refinería serían de 2.16 millones de toneladas de CO₂equivalente, lo que equivale a 43.2 millones de toneladas de CO₂e en 20 años de operación. Para tener un punto de referencia simple, si se acepta que un árbol puede absorber 20 kg de CO₂ al año, se requerirían 108 000 árboles más al año solamente para compensar las emisiones por la operación de la refinería Dos Bocas.

La inversión originalmente prevista era de alrededor de 8 000 millones de dólares (mdd), es decir, 160 000 millones de pesos. Recientemente, incluso el presidente López Obrador ha reconocido un incremento de entre 3 y 4 mdd, es decir, entre una tercera parte y la mitad más de lo estipulado en el presupuesto original. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) calcula que las aportaciones patrimoniales desde 2019 hasta el primer trimestre de 2022 para la construcción de Dos Bocas ascienden a 175 mmdp, igualando el monto destinado a la seguridad ciudadana. Este dato permite comprender la importancia que tiene esta obra para la presente administración. Otras fuentes, como Bloomberg, elevan el costo a 18 000 millones, más del doble del costo original previsto. Si esto pudiera confirmarse, la refinería Olmeca sería la obra más cara del sexenio, con un costo de 360 mmdp, superando al Tren Maya, que tiene un costo estimado de 162 mmdp o el aeropuerto de Santa Lucía, 75 mmdp. Sin embargo, no se conoce con certeza cuánto se ha invertido en la refinería, y cuánto más falta para su conclusión.

El proyecto se ha caracterizado por una gran opacidad. Es difícil encontrar información oficial actualizada, y muchos de los documentos están reservados, censurados o no son públicos. Adicionalmente, a partir del decreto emitido por el Ejecutivo federal el 22 de noviembre de 2021, se autorizó a las dependencias federales para que otorguen los permisos y licencias necesarios para avanzar en los proyectos de infraestructura prioritarios de la administración, como la refinería en Dos Bocas, considerándolos de interés público y seguridad nacional, sin pasar por los procedimientos de transparencia que conlleva el uso de recursos públicos.

Esta opacidad se reconoce también en el Sistema de Información Energética (SIE) por parte de Sener, que solía ofrecer importante información actualizada sobre el sector. En una consulta reciente se observa un grave retroceso en la información que contiene esta plataforma. La mayor parte de las tablas reflejan información no disponible (N/D) para temas tan importantes como la balanza comercial, la inversión pública en la industria petrolera, e incluso aspectos que podrían vincularse a compromisos internacionales, como las emisiones de metano liberadas a la atmósfera. Además, algunos datos varían enormemente de un cuadro estadístico a otro, ya que la mayor parte de los valores son proyectados (de 2016 en adelante). Se puede encontrar, por ejemplo, que la producción de gasolinas en el SNR para 2021 varía de 476 154 a 514 275 barriles diarios en dos cuadros con el mismo título, simplemente modificando el rango temporal considerado de 2014-2032 a 2004-2032, y citando la misma fuente de información, el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) (Sener, 2022).

De cualquier manera, sin poder dimensionarla con certeza, la impresionante inversión que está realizando México para la refinación de combustibles va en contra de la tendencia global hacia una economía baja en carbono. El IMCO presenta una estimación de IHS Markit (un proveedor de servicios de información) en la que, para 2050, año en el que estaría por concluirse la vida útil estimada de la refinería Olmeca, la demanda mundial de productos refinados tendría que reducirse a no más de 75 millones de barriles diarios (MMbd). Actualmente la capacidad instalada de refinación global es de alrededor de 105.6 MMbd. Con esta tendencia, la mayoría de los refinadores estarán invirtiendo durante los próximos 30 años alrededor de 150 mmdd en la descarbonización (IMCO, 2022).

En México, los combustibles fósiles siguen predominando sobre las fuentes limpias y renovables en la matriz energética, con un 86%. Esto se debe en gran medida a los importantes subsidios que se otorgan al consumo de combustibles fósiles. Por ejemplo, el subsidio a las gasolinas está garantizado para 2022 de acuerdo con el presidente; se estima entre 7 y 8 pesos por litro y se considera como una medida necesaria para estabilizar la inflación. Sin embargo, esta política crea una importante inercia contra la transición energética. Se vuelve verdaderamente difícil asumir los costos necesarios para modificar la infraestructura existente para utilizar otras fuentes de energía e innovar en esquemas bajos en carbono.

El compromiso de México para contribuir a la mitigación del cambio climático se planteó en 2015 en la Contribución Nacionalmente Determinada (CND) y se ratificó en la reforma a la Ley General de Cambio Climático (LGCC) en 2018. Se plantea reducir para 2030 en 22% las emisiones de gases efecto invernadero y en

51% las emisiones de carbono negro. El compromiso de reducción para el sector petróleo y gas es de -14% respecto a la línea base de 2013, es decir, en lugar de emitir 137 MtCO₂e al año en 2030, se debería emitir solamente 118 MtCO₂e al año. La contribución de emisiones de la nueva refinería es un importante retroceso para esta meta.

En el Acuerdo de París se establece que las CNB deben establecer metas cada vez más ambiciosas para cada periodo de compromiso. Sin embargo, México presentó en 2020 exactamente las mismas metas que en el quinquenio anterior, generando consternación entre expertos y la comunidad internacional, que reconocieron las metas de mitigación como muy insuficientes, e invitaron a que se presentara una actualización más ambiciosa este año. Existe incluso una resolución judicial de una demanda interpuesta por Greenpeace que obliga al presente gobierno a replantear las contribuciones establecidas en 2020. El problema es que el gobierno actual no reconoce que cumplir con CNB cada vez más ambiciosas y transitar hacia una economía baja en carbono es muy buen negocio: se reducen los costos que nos tocará pagar por no actuar a tiempo, pero también se reducen los riesgos. Cuanto mayor sea el aumento en temperatura, mayores serán las necesidades de adaptación y más elevados serán los costos económicos. Por ejemplo, se estima que el costo anual por daño esperado por inundaciones costeras para 2080 en México ascienda a 2 mmdd (INECC, 2018b); cuanto más pronto se invierta en prevenir este riesgo y proteger a la población, menores serán los daños. Se trata además de ofrecer oportunidades para que más personas puedan salir de la pobreza, en una economía baja en carbono.

La Sexta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático establece que una de las acciones para reducir las emisiones del sector petróleo y gas es sustituir combustibles por gas natural en el SNR y en la generación de energías. Sin embargo, el actual gobierno promueve el uso de combustóleo, por su bajo costo. No cabe duda de que estamos ante un grave retroceso en el combate al cambio climático.

En la COP26 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Glasgow, 2021) se estableció el Compromiso de Metano, con el objetivo de reducir las emisiones de este gas en 30% para el año 2030. El metano es 86 veces más contaminante que el CO₂. Con el pretexto de la pandemia por la covid-19, México aplazó en 2020 por 19 meses el compromiso de aplicar la regulación sobre metano, que afectaría la operaciones de Pemex. Esta empresa paraestatal participa además en la Asociación para la Reducción de la Quema Global de Gas y la Iniciativa Climática de Petróleo y Gas. Sin embargo, un estudio presentado por Daniel Zabala, del Environmental Defense Fund (EDF), analizó datos recolectados entre 2018 y 2019 a partir de un sensor satelital, y descubrió que aproximadamente 4.7% del metano producido en México se libera directamente a la atmósfera. Este investigador plantea que reducir a la mitad estas emisiones equivaldría a reducir en un tercio la flota vehicular nacional (Zabala, 2021).

Finalmente, Pemex Transformación Industrial, que es la empresa subsidiaria de Pemex para la refinación y petroquímica, ha reportado pérdidas anuales pro-

medio de 116.7 mmdp en la década (2011 a 2021), y para este último año, pérdidas por casi 220 mmdp (IMCO, 2022). Es una empresa que obtiene menos por la venta de su producto que lo que invierte en obtenerlo, es decir, es un muy mal negocio. Parece que en México no estamos todavía dispuestos a entender lo que implica mantener nuestra adicción al petróleo, a todas vistas insostenible, y el costo que tiene posponer la descarbonización de nuestra economía.

Pemex plantea que “la función de una refinería es transformar el petróleo en productos derivados que satisfagan las necesidades de la sociedad” (Pemex, 2018). Es evidente que hay un error en la interpretación del presente gobierno respecto a lo que la sociedad mexicana necesita, pero el mayor error es anteponer la soberanía energética a la transición energética, ya que no deberían considerarse procesos distintos, sino complementarios. La emergencia climática requiere una transición urgente hacia las energías limpias, y la soberanía energética se fortalece en la medida en la que el gobierno se comprometa a participar y promover este proceso. Por todos los argumentos expuestos se podría considerar que hubiera sido más conveniente seguir importando gasolina en lugar de producirla en México con estos elevados costos, tanto económicos como ambientales. Los recursos públicos se hubieran podido invertir en mejorar la sostenibilidad de la matriz energética a largo plazo, y en conducir gradualmente la refinación existente hacia productos petroquímicos más complejos y mejor valorados en el mercado. **Ω**

Referencias

- ASEA (2018), Resolutivo público para la Manifestación de Impacto Ambiental Regional Refinería Dos Bocas, en <http://104.209.210.233/gobmx/repositorio/DIAGNOSTICO_DE_ACCESIBILIDAD/DE/Resolutivo_vPublica.pdf>.
- Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente (Ceiba) (diciembre de 2018), “ASEA reconoce que desmonte en Dos Bocas no tiene autorizaciones”, en <<https://ceiba.org.mx/asea-reconoce-sin-autorizacion-desmonte-en-dos-bocas/>>.
- Centro Mario Molina (2014), Atlas de peligro al Cambio Climático como instrumento de adaptación del Sector Petrolero, en <http://centromariomolina.org/libro2/Atlas_peligro_CC_sector_petrolero.pdf>.
- Cullen, J.M., “El arranque de Dos Bocas: la carta de López Obrador para lograr la autosuficiencia energética de México”, *El País*, 1 de julio de 2022, en <<https://elpais.com/mexico/2022-07-01/el-arranque-de-dos-bocas-la-carta-de-lopez-obrador-para-lograr-la-autosuficiencia-energetica-de-mexico.html#?rel=mas>>.
- Cullen, J.M., “López Obrador defiende la ‘autosuficiencia’ en gasolinas en la inauguración de la refinería de Dos Bocas”, *El País*, 1 de julio de 2022, en <<https://elpais.com/mexico/2022-07-01/lopez-obrador-defiende-la-autosuficiencia-en-gasolinas-en-la-inauguracion-de-la-refineria-de-dos-bocas.html>>.
- Estrada Porrúa, F., “Los costos de la inacción en cambio climático para México”, *Nexos*, 18 de abril de 2022, en <<https://medioambiente.nexos.com.mx/los-costos-de-la-inaccion-en-cambio-climatico-para-mexico/#:~:text=Actualmente%20los%20costos%20econ%C3%B3micos%20por,de%202600%20millones%20de%20pesos>>.
- IMCO (2022), “Refinería de Dos Bocas: ¿hacia un sector energético más competitivo?”, en <<https://imco.org.mx/refineria-de-dos-bocas/>>.

- IMP (2018), Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional Refinería Dos Bocas. Resumen, en <<https://www.proyectosmexico.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/Resumen-MIA-Dos-Bocas.pdf>>.
- INECC (2018), Acciones de mitigación propuestas hacia 2030. Resumen informativo, en <<https://cambioclimatico.gob.mx/sexta-comunicacion/material/Mitigacion.pdf>>.
- INECC (2018b), La economía del cambio climático. Resumen informativo, en <<https://cambio climatico.gob.mx/sexta-comunicacion/material/economia.pdf>>.
- Instituto Belisario Domínguez (abril 2021), Las iniciativas del Congreso de la Unión para impulsar las fuentes de energía renovables y modernas, en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5203/ML_199.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Pemex (2018), Historia de la refinación, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/6977/Refinacion_Web.pdf>.
- Pemex (2022), Dos Bocas, en <<https://www.pemex.com/Paginas/default.aspx>>.
- Sener (2022), Sistema de Información Energética, en <<https://sie.energia.gob.mx>>.
- Zabala, D. (2021), “Cerrar la llave al metano: ¿qué le toca a México?”, *Reforma*, 21 de noviembre de 2021, en <<https://mexico.edf.org/sites/mexico/files/Cerrar%20la%20llave%20al%20metano,%20qué%20le%20toca%20a%20México.pdf>>.

El Estado mexicano en crisis

Jorge Javier Romero*

El Estado mexicano, como organización con ventaja competitiva en la violencia que controla un territorio, impone reglas del juego, establece derechos de propiedad y propicia las condiciones para el desempeño de la economía,¹ se encuentra inmerso en profunda crisis y no cabe duda de que requiere reformas estructurales de fondo para que el orden social sea viable. La capacidad estatal para reducir la violencia se encuentra seriamente cuestionada, mientras que las condiciones para un desempeño económico productivo, capaz de generar prosperidad en el largo plazo, están claramente obstaculizadas por un sistema de incentivos perversos derivados de privilegios monopolísticos, protecciones particulares y capacidad arbitraria de la autoridad, en la que la interacción individual, particularmente entre los poderosos, ha determinado el acceso a la riqueza y ha limitado las oportunidades de los más débiles.

La disputa política polarizada que vive hoy México no es sino el reflejo de una crisis profunda del orden social mexicano. El debate subyacente no es si el Estado debe reformarse, sino sobre cuáles son las características que esa transformación debe tener. Mientras que durante las últimas tres décadas ha avanzado la apertura política con un claro sentido democratizador, las reformas económicas han sido erráticas. Si bien los mercados se abrieron a la competencia exterior, el énfasis en las llamadas reformas estructurales para abrir sectores estratégicos de la economía dejó de lado el cambio institucional para garantizar con eficacia los derechos de propiedad, para eliminar las protecciones monopolísticas orientadas políticamente, para reducir las barreras de entrada a la competencia económica, para reducir costos de transacción y para generar certidumbre a partir de un sistema judicial autónomo y no venal, que resuelva las disputas con base en un orden jurídico de cobertura universal. Las protecciones corporativas y clientelistas desincentivan la creación de organizaciones representativas, ya sea sindicales o de la sociedad civil.

El Estado mexicano ha reducido sus márgenes de autonomía frente a los poderes fácticos. Su incapacidad histórica para cobrar impuestos se traduce en

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

¹ North, *Structure and Change in Economic History*.

impotencia para brindar servicios básicos, para redistribuir con eficacia y para modernizar la infraestructura. Incluso en servicios en los que el Estado mexicano parecía haber dado pasos notables, el deterioro es evidente: la educación está en situación de desastre, la cobertura de salud es insuficiente y los servicios malos, la infraestructura se cae a pedazos, sobre todo la más básica, la que afecta la vida cotidiana de las personas, como el pavimento o el transporte público. Los servicios son cada vez peores y si no fuera por el cambio tecnológico, que ha facilitado en algo la relación del público con el Estado y ha reducido los problemas de agencia, la capacidad estatal de atender las demandas sociales estaría al borde del colapso. Pero el fallo mayor del Estado hoy es su incapacidad para garantizar la seguridad básica de la población, para proteger las vidas y las propiedades de los mexicanos.

En las siguientes páginas intentaré desentrañar las causas profundas de la crisis del Estado mexicano y plantearé algunos trazos de la reforma necesaria para dar paso a un orden social viable, que permita a la sociedad mexicana superar su ancestral desigualdad y cree las condiciones para adaptar el país al proceso de cambio tecnológico que avanza por el planeta. Si México no es capaz de transformarse en una sociedad abierta con capacidades de innovación y de adaptación a las nuevas condiciones de la competencia mundial, su viabilidad como comunidad política estará seriamente en riesgo, sobre todo cuando la humanidad está enfrentando ya el reto más importante de la historia: el cambio climático inducido por su propia actividad, el cual puede provocar una tragedia global de proporciones incalculables.

La transición inacabada

La crisis estatal que vive México es producto de un inacabado proceso de transición entre dos tipos de patrón institucional: el del Estado *natural* u orden social de acceso limitado y el del orden social de acceso abierto. La diferencia entre ambos se define por el acceso al reconocimiento y la protección estatal de las organizaciones económicas, sociales y políticas. Si el acceso es condicionado a características personalistas, se tiene un orden de acceso limitado, mientras que hay un orden abierto cuando este acceso se basa en rasgos impersonales, se desarrollan derechos de carácter universal y los individuos pueden interactuar en amplias áreas de las relaciones sociales sin tener que conocer las características personales de aquellos con quienes interactúan.² Durante el último medio siglo, el orden social de acceso limitado que ha caracterizado a México a lo largo de su existencia alcanzó su madurez y, gradualmente, fue dando paso a un proceso de apertura que, sin embargo, se ha empantanado, en buena medida debido al misonéismo de las organizaciones crecidas al amparo de las protecciones estatales y que han sacado provecho del sistema de privilegios característico de un Estado natural.

En los Estados naturales, el acceso a las protecciones estatales se encuentra limitado a los poderosos, que forman coaliciones para contrarrestar mutuamente

² North, Wallis y Weingast, *Violence and Social Orders*.

su poder y limitar así el uso de la violencia. Las organizaciones reconocidas por un Estado natural tradicional son jerárquicas y su existencia y funcionamiento están expuestos al riesgo de que ocurran cambios en la coalición gobernante. Las relaciones personales son un elemento subyacente de la existencia y la operación de cualquier institución, y las corporaciones y otras organizaciones tienen una gran capacidad para chantajear y para defenderse de otros grupos de élite, o para atacarlos cuando la correlación de las fuerzas así lo justifique. Los derechos de propiedad son inestables y la economía se manipula para la captura de rentas desde el poder.³

Este tipo de Estados es el que ha existido a lo largo de la mayor parte de la historia de la civilización, aunque en constante proceso de cambio institucional. En su forma madura, como la que alcanzó el Estado mexicano durante la segunda mitad del siglo xx, se desarrollan el derecho público y el privado, surgen organizaciones cuya personalidad y subsistencia son independientes de sus dirigentes, la autoridad estatal también se despersonaliza y se consolida el monopolio estatal del uso de la fuerza. Sin embargo, el acceso a la protección jurídica sigue estando limitado a ciertos grupos y se usa como marco para negociar la desobediencia de acuerdo con los recursos, el poder o la influencia de cada uno. La economía sigue siendo manipulable para producir rentas empleadas de forma sistemática para crear estabilidad política. Las políticas públicas suelen ser decididas sin el consentimiento general de los gobernados, en procesos de negociación con los privilegiados; existe una fuerte centralización y generalmente las leyes refuerzan los privilegios y las desigualdades. A las personas no se les trata como iguales y la creación libre de organizaciones sociales, políticas o económicas se enfrenta a barreras de entrada ingentes, por lo que no existen incentivos generales para involucrarse en actividades productivas innovadoras.

Los Estados naturales son incapaces de desarrollar incentivos de largo plazo para el crecimiento sostenido y para aprovechar las ventajas del cambio tecnológico. Son los órdenes sociales de acceso abierto, surgidos en un grupo pequeño de países durante los últimos dos siglos, los que han generado las condiciones para el desarrollo económico. La transición entre un tipo de orden y otro no está garantizada y depende de procesos políticos y económicos específicos. Las instituciones de los Estados naturales pueden ser persistentes, a pesar de no ser social o económicamente eficientes, pues las organizaciones beneficiadas por los privilegios tienden a invertir recursos en el sostenimiento del entramado de reglas que las favorecen.

Para que un orden social se abra se deben dar condiciones que lo lleven al umbral donde se detona el cambio. Ello implica que las élites encuentren beneficioso relacionarse de una forma impersonal mediante el imperio de la ley; que las organizaciones lleguen a ser perpetuas e impersonales, empezando por el Estado mismo, y no dependan de personas particulares y sus privilegios; y que se institucionalice el control político de las Fuerzas Armadas, basado en instituciones y

³ *Idem.*

reglas de juego impersonales. Hacia el final del siglo xx el Estado mexicano parecía haber alcanzado el umbral que detonaría el cambio. Sin embargo, ese proceso de transición histórico, que no puede ser reducido al simple desarrollo de reglas democráticas, pero que sin ellas es imposible, se ha empantanado. La reacción de diversos grupos privilegiados por el antiguo orden de cosas y la falta de refinamiento de las élites políticas puede hacer que el empantanamiento acabe en regresión.

Una crisis dependiente de la trayectoria institucional

Desde su proceso de formación, durante el siglo xix, el Estado mexicano ha sido un orden social de acceso limitado, en el que la base de la organización social han sido las relaciones de carácter personal: quién es cada quién y a quién se conoce. Tradicionalmente, las protecciones estatales se han extendido sólo a aquellos que pagan directamente por ellas o a las clientelas políticas en las que sustentan su dominio los integrantes del pacto de dominación. Para hacer negocios, para conseguir servicios o para desobedecer la ley se han requerido protecciones particulares obtenidas por medio de relaciones personales con quienes tienen la capacidad de extender el patronazgo.

Estas circunstancias son resultado de un proceso histórico dependiente de la trayectoria institucional heredada de la Corona española, pero que ha tenido características específicas. Un Estado surgido de la victoria liberal de 1867, que generó mecanismos de reducción de la violencia basados en la venta de protecciones particulares y control de clientelas típicos de un Estado natural básico, donde las organizaciones sólo podían existir dentro del entramado estatal, que redujo sustancialmente la violencia gracias a la coordinación centralizada del potencial de uso de la fuerza hasta entonces distribuido entre los hombres fuertes locales.

Aquel Estado, consolidado durante la dictadura de Porfirio Díaz, se enfrentaba al problema fundamental de la definición de los derechos de propiedad. Frente al abigarrado sistema virreinal, que había subsistido durante los primeros cincuenta años de vida independiente, aunque sumido en la incertidumbre derivada de la ausencia de una organización estatal centralizada, los liberales se habían propuesto, desde una década antes de su triunfo definitivo, crear derechos de propiedad individuales de carácter moderno. Para conseguir la modificación efectiva de los derechos de propiedad, fue necesario construir una organización con ventaja competitiva en la violencia lo suficientemente fuerte para imponer el desplazamiento de propietarios originarios y doblar la resistencia de la Iglesia católica.

Empero, el ideal liberal de construir un país de pequeños y medianos propietarios no se realizó, debido a la necesidad de la coalición de poder triunfante de garantizar el apoyo de los poderes fácticos. Los más beneficiados por la liberalización del mercado de tierras fueron los grandes terratenientes que financiaron a los caudillos liberales y los propios caudillos, que acababan por controlar territorios de derechos inciertos, en la medida que se trataba de tierras antes propiedad de la nobleza colonial y habían quedado sin titulación formal de derecho, o de las comunidades indígenas, las antiguas repúblicas de indios. El control de territorio y su

reconocimiento en derechos de propiedad fue la clave de las guerras de los años sesenta del siglo XIX.

La construcción del Estado se hizo con la concentración de poder arbitrario. Un solo hombre era el juez supremo del proceso de apropiación, pero para mantener la lealtad tenía que ser muy laxo a la hora de aplicar la legalidad. Para imponer los nuevos derechos de propiedad fue necesaria la construcción de un liderazgo político fuerte, basado en la capacidad de dirigir la coalición de caudillos locales y mantener la lealtad de la mayoría. Una coalición claramente redistributiva que consolidó su dominio mediante pactos con los grandes propietarios y los señores de la guerra convertidos en la nueva élite política. La reducción de la violencia y la venta de protecciones permitieron el crecimiento económico, aunque éste siguió esencialmente el patrón descrito por John Coatsworth:

La naturaleza intervencionista y generalmente arbitraria del medio institucional obligaba a todas las empresas, urbanas o rurales, a operar de una manera altamente politizada; a utilizar vínculos de parentesco, influencia política y prestigio familiar, para lograr un acceso privilegiado a créditos subsidiados, para valerse de estratagemas y ventajas que les permitieran reclutar mano de obra, cobrar deudas o hacer cumplir contratos, evadir impuestos o esquivar a los tribunales y para defender o pretender títulos de tierras. El éxito o el fracaso en la arena económica dependían siempre de la relación del productor con las autoridades políticas —con los funcionarios locales para arreglar las cosas inmediatas y con el gobierno central para las interpretaciones favorables de la ley y para su intervención en los asuntos locales cuando las condiciones lo requerían. La pequeña empresa, excluida del sistema de privilegios corporativos y favores políticos, se veía obligada a funcionar en un estado permanente de semiclandestinidad, siempre al margen de la ley, a merced de funcionarios de segundo orden, nunca a salvo de los actos arbitrarios y sin protección contra los derechos de los más poderosos.⁴

El orden jurídico que se construyó entonces estaba claramente sesgado a favor de aquellos con la capacidad de negociación suficiente para comprar la protección de la organización estatal, encarnada en los agentes locales de diferente jerarquía y en los gobernadores y jefes militares, forma institucionalizada de los antiguos caudillos con control territorial local. La desobediencia de la ley se negociaba y su protección se compraba, ya fuera con parcelas de rentas o con reciprocidad política. El consenso en torno a las reglas formales era muy débil y debió construir un simulacro de cumplimiento constitucional. Y para ello necesitaba una coalición parlamentaria dócil, lo que implicaba pactos con los poderes reales, con los caudillos que habían hecho la guerra, a los que se les habían reconocido sus grados militares y que eran quienes controlaban determinados territorios y establecían localmente los derechos de propiedad, los que administraban el respeto a los pactos de los tiempos coloniales, sobre todo en relación con las comunidades

⁴ Coatsworth, *Los orígenes del atraso...*, p. 94.

y pueblos, con los que establecían relaciones de reciprocidad para la formación de sus ejércitos o el mantenimiento de la paz.

La Constitución de 1857 se convirtió en una ficción y el que nombraba y repartía en última instancia, con prudencia suficiente para evitar las rebeliones locales de importancia, pero con suficiente capacidad arbitraria para usar la fuerza contra las resistencias menores, era la cabeza del ejército, el que ponía orden entre la jerarquía formalizada de órdenes particulares, el presidente de la República Porfirio Díaz. La tarea central era la formalización de los derechos de propiedad de acuerdo con el nuevo arreglo legal y éste sólo se podía hacer sobre la base de pactos regionales con quienes controlaban el territorio.

Sin embargo, aquel orden dependía extraordinariamente de la persona del caudillo y se colapsó como resultado de una crisis sucesoria que derivó en una guerra civil, la Revolución, donde de nuevo la disputa acabó centrándose en la definición de los derechos de propiedad. La guerra civil fue sucedida por la reconstrucción de un Estado natural básico que reprodujo las características del orden precedente, en un claro ejemplo de dependencia de la trayectoria. Las sucesivas crisis de violencia, sin embargo, se fueron resolviendo en un proceso de institucionalización gradual, que a final de cuentas resolvió el problema de la circulación de las élites políticas y las crisis de sucesión, sin modificar los rasgos básicos del patrón institucional basado en el control rentista de una coalición estrecha de intereses.⁵

La madurez del Estado natural

Después de la guerra civil, el nuevo equilibrio tardó casi tres décadas en alcanzarse. Tras la Constitución de 1917, que modificó los incipientes derechos de propiedad liberales, reconoció algunas de las formas de propiedad previas a la Reforma y dotó de gran capacidad a la Presidencia de la República para expropiar y manipular la economía, tres pactos de élites sucesivos, en 1929, 1938 y, finalmente, en 1946, fueron desarrollando el entramado institucional que daría paso a una etapa de estabilidad en la que el orden social de acceso limitado alcanzó la madurez. El pacto de 1946 produjo un equilibrio estable en la repartición de las parcelas de rentas estatales con mecanismos eficaces de circulación para las élites políticas y burocráticas y estabilidad de largo plazo en los liderazgos sindicales, con el claro predominio de los cuadros profesionales del servicio público, que se hicieron con el control de la Presidencia de la República, con facultades distributivas y de arbitraje muy amplias; se subordinó relativamente a los militares y se estableció un marco de reglas claras para la relación con las élites económicas, a las que protegieron de toda competencia, les garantizaron bajos impuestos formales, salarios controlados y paz laboral, a cambio de rentas informales y apoyo político, aunque siempre bajo la amenaza de la expropiación si no se respetaba la hegemonía política de la coalición de poder.⁶

⁵ Acemoglu y Robinson, *Por qué fracasan los países...*

⁶ Elizondo Mayer-Serra, *La importancia de las reglas...*

El Estado natural maduro se convirtió, así, en una agencia distribuidora de concesiones monopólicas u oligopólicas con base en las protecciones políticas a la industrialización protegida orientada al mercado interno. La coalición de poder se pactó entre un grupo político con capacidad de control sobre los recursos estatales de violencia, que habían logrado previamente un pacto distributivo con las organizaciones sindicales y campesinas, al ponerlas bajo su amparo, y los empresarios en busca de protección.

Se trató de un pacto clientelista construido capa a capa y que fue eficaz para reducir la violencia y generar un horizonte de largo plazo propicio para la generación de rentas. Se terminó con la lucha por el control territorial, se pacificó a los campesinos con la institucionalización de la reciprocidad clientelista por medio de la reforma agraria de la década de 1930, y se eliminó casi por completo la resistencia sindical con niveles muy bajos de represión. El bandidaje también redujo su violencia y quedó limitado a niveles administrables por unas fuerzas del Estado proclives a la complicidad depredadora.

Durante los años de estabilidad económica y política posteriores al pacto de 1946, los protegidos por el régimen obtuvieron grandes beneficios: los empresarios dedicados a la producción para el mercado interno, protegidos de la competencia exterior; los dirigentes sindicales a los que se les otorgó el monopolio de la representación laboral y el usufructo exclusivo de las cuotas sindicales, al tiempo que se les permitía cobrar a los empresarios por la docilidad de los trabajadores; los burócratas que vendían directamente los servicios públicos; las organizaciones a las que se les otorgaba algún monopolio de servicios a cambio de su lealtad política, por citar algunos.

El orden jurídico continuó siendo un instrumento para garantizar privilegios y para contener las resistencias; la violencia se redujo sustancialmente y durante casi cuatro décadas hubo crecimiento económico. Sin embargo, gradualmente la presión de actores sociales y políticos emergentes, el cambio demográfico y las transformaciones de la economía mundial, que condujeron al agotamiento del modelo económico en el que se basó el crecimiento, generaron tensiones resueltas con reformas que fueron ampliando gradualmente la inclusión política y económica. Desde fines de la década de 1970, después de años de exacerbación del conflicto social, comenzó un proceso creciente de apertura política y desde el final de la década de 1980 se impulsó un acelerado proceso de apertura económica que afectó a buena parte de las élites económicas beneficiarias del proteccionismo.

Hacia fines del siglo xx, con un nuevo pacto político de carácter democratizador, parecía que el Estado mexicano había alcanzado el umbral que propiciaría un proceso generalizado de apertura. Empero, el proceso se empantanó y mostró lo incompleto del proceso de maduración del Estado natural mexicano. Por un lado, la resistencia al cambio de las organizaciones beneficiarias del sistema de protecciones particulares se agudizó, mientras por el otro la estructura misma del Estado mostró sus contrahechuras y su falta de capacidad para convertirse en una democracia constitucional garante de derechos universales.

¿Cuáles han sido los problemas que han obstaculizado la transición? La persistencia del patrimonialismo, el clientelismo y el sistema de botín en la estructura misma de la organización estatal; el incompleto proceso de sometimiento de las Fuerzas Armadas al orden constitucional; la limitación del pacto político democratizador, que no abrió plenamente el acceso a la competencia política, y el mantenimiento de los privilegios monopolísticos y corporativos, son los principales escollos que han empantanado el tránsito y han puesto al orden social mexicano al borde de la regresión, si no es que de un proceso de descomposición estatal severo.

Clientelismo burocrático y sistema de botín

La estructura del Estado mexicano, de su burocracia, y el tipo de personal político que ha medrado a su alrededor, han dependido de la concepción del gobierno como botín a controlar y repartir entre grupos de intereses particulares. La tradición patrimonial subsiste en mayor o menor medida en todos los países de matriz institucional española. Sin embargo, el desarrollo institucional ha atemperado en algunos casos la apropiación privada de los bienes públicos. En México, en cambio, desde la configuración inicial del Estado moderno, en los tiempos del Porfiriato, la manera de extender el dominio estatal a todo el territorio consistió en aceptar que los agentes del servicio público, lo mismo que los cargos de elección, pudieran vender de manera privada sus servicios y su protección, al tiempo que usaban su investidura para negociar en su beneficio la desobediencia de la ley de los particulares.

Así se institucionalizó la relación de la sociedad con el Estado. Lo racional para cualquier mexicano que pretenda obtener un servicio estatal, una licencia de obras, un contrato público o que haya cometido una falta que implique sanción es negociar directamente con el servidor público correspondiente el precio a pagar. Se trata no de una tradición cultural, como comer tortillas o chile, sino de un arreglo institucionalizado, aunque informal: ésas son las reglas del juego, por más ilegales que sean y comportarse de una manera distinta —por ejemplo, de acuerdo con las leyes escritas— puede convertir una gestión sencilla en una monserga. Darle mordida al policía o poner un billete de cien pesos entre los formularios para obtener un permiso es un comportamiento mucho más “apropiado” para resolver un problema de tránsito o un trámite de ventanilla que esperar a la grúa o tener que volver con la copia magenta para anexarla a la naranja y la azul ya entregadas.

En buena medida se trata del reflejo de un Estado débil que no ha podido resolver su problema de agencia con base en las normas formales y en principios de ética pública asumida autónomamente por los actores involucrados. El policía o la funcionaria de la ventanilla tienen un grado de autonomía suficiente para vender su servicio de manera particular y para aplicar la ley “según su criterio”. Desde luego, un gobernador, un alcalde, un secretario o un director general tienen una capacidad discrecional mayor, directamente proporcional a su posición en la jerarquía estatal. Los márgenes de autonomía de hoy son menores que los del Porfiriato o los de la época clásica del régimen del PRI, pero siguen siendo amplios.

Es esta concepción de lo estatal lo que genera el fenómeno que conocemos como corrupción, que lleva a que los servicios que debe prestar el Estado se otorguen no de manera universal, sino sólo en beneficio de aquéllos capaces de comprarlos a cambio de rentas o de las clientelas cautivas de las que se espera apoyo político. Se trata de una característica típica de los Estados naturales que apenas si ha sido trastocada en el proceso de transición inacabada hacia un orden social abierto.

Durante la época clásica del régimen, la burocracia controló pacíficamente el territorio, marginó relativamente a los militares del poder —aunque les concedió el control de ciertas parcelas de venta de protección, los mantuvo como sostén de su control territorial y político y les concedió privilegios, como desarrollaré enseguida— y despersonalizó la Presidencia al convertirla en la cúspide de una carrera gestionada a partir de un sistema de incentivos clientelistas que premiaba la disciplina y la lealtad política por encima de cualquier otra virtud burocrática. El conocimiento o la eficacia administrativa podían redituarse, pero sin pertenencia a una red de reciprocidad clientelista nadie podía ascender en la escala jerárquica.

Cuando se dio la ruptura del monopolio político del PRI y surgió la competencia electoral plural, se hizo común la suposición de que surgirían incentivos para frenar el reparto del botín. Sin embargo, la competencia política no redujo la rapiña, sino que aumentó la demanda de recursos públicos a privatizar.⁷ El nuevo arreglo no modificó el carácter rentista, basado en la reciprocidad clientelista, pues mantuvo el clientelismo en el reparto del empleo público y no generó mecanismos institucionales lo suficientemente sólidos para sustituir la negociación particular de la obediencia de la ley por un imperio efectivo y legítimo del orden jurídico. Desde 2000, la competencia electoral se ha centrado en la captura de las parcelas de poder público para repartirlo entre los seguidores y los leales, igual que antes, pero ahora sin siquiera los elementos de continuidad que le daba la competencia dentro de la misma organización partidista. Ahora el reparto ya no tiene un mecanismo centralizado, como en los tiempos clásicos del presidencialismo priista, sino múltiples actores con capacidad de decisión sobre los dineros y los presupuestos.

La administración pública profesional de carrera en México no ha terminado de desarrollarse. Una tarea pendiente de la reforma del Estado mexicano ha sido la consolidación de una burocracia profesional, permanente y relativamente neutral, con la formación necesaria para gestionar las tareas que requieren conocimientos especializados y la operación cotidiana de la función pública. Los intentos por crear un servicio público profesional adecuado para las nuevas condiciones de la competencia política plural fracasaron con la fallida ley expedida durante el gobierno de Vicente Fox, que, en su artículo 34, dejó abiertos los resquicios para que el arreglo informal se reprodujera.⁸

El patrimonialismo y la corrupción sólo se acotarán sustancialmente cuando se desarticule su causa primordial: la existencia de un Estado clientelar que funciona como sistema de botín en el cual el empleo público se reparte discrecional-

⁷ Ugalde, “¿Por qué más democracia...”.

⁸ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *DO*, 10 de abril de 2003.

mente entre validos y leales. Un arreglo de estas características genera un sistema de incentivos de corto plazo entre los funcionarios que premia la disciplina y la lealtad, no el mérito y el buen desempeño, mientras propicia la avidez por la explotación del cargo mientras éste dure, pues depende de la fortuna del jefe burocrático a quien se le debe el empleo.

Así, la transición a un orden social de acceso abierto no se concretará mientras no se profesionalice la administración pública y el acceso al empleo público se despolítice. Los incentivos positivos para la probidad en el servicio público que genera la profesionalización deben complementarse con un sistema de responsabilidades simple pero eficaz, que detecte oportunamente las desviaciones y las sancione con justicia. Por añadidura, la transparencia y el principio de máxima publicidad deben imperar en todos los actos de autoridad, de manera que se desarticulen las redes de corrupción, que no son otra cosa que las expresiones de la venta de protecciones particulares que ha predominado en el ejercicio del poder.⁹

La subordinación militar al poder civil

Durante las décadas del régimen del PRI se daba por hecho el sometimiento pleno de los militares al poder civil, una de las condiciones esenciales para alcanzar el umbral de tránsito hacia un orden social abierto. Un punto clave del acuerdo de 1946 fue la relegación relativa del Ejército al poder político directo. Se trató de la culminación de un proceso que comenzó desde el primer pacto, en 1929, y que fue avanzando con los acuerdos sucesivos, hasta que se consolidó al fundarse el PRI con la postulación de Miguel Alemán —un civil— a la Presidencia. Al Ejército se le concedieron a cambio otras parcelas de rentas: aquéllas de las que se pudieran apropiar en sus tareas de control territorial, incluidas las ventas de protecciones particulares a los mercados clandestinos.

Las Fuerzas Armadas fueron parte del arreglo de la época clásica del régimen y sus jefes y oficiales obtuvieron, a cambio de su disciplina y lealtad, márgenes para el aprovechamiento privado de sus posiciones de poder en áreas delimitadas de influencia. Al igual que el resto de los agentes del Estado, los militares pudieron usufructuar parcelas de extracción de rentas de manera privativa, entre ellas la administración de los mercados ilegales de drogas.

La aparente subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil nunca fue plena, ni su retiro de tareas políticas fue real, como demuestra la investigación de Thomas Rath.¹⁰ Durante la época clásica del PRI el Ejército fue usado permanentemente, de manera inconstitucional, para expresar la fuerza de la coalición de poder. Los militares fueron el armazón del autoritarismo y aunque se mantuvieron ya al margen de la disputa por el control del gobierno nacional, siguieron teniendo un papel político crucial, sobre todo en el ámbito regional.¹¹

El deterioro de la capacidad para reducir la violencia ha provocado un proceso de renegociación del papel de las Fuerzas Armadas en el conjunto de la organi-

⁹ Cejudo y Lugo, "Una burocracia profesional...".

¹⁰ *Myths of Demilitarization...*

¹¹ Romero, "Los militares nunca se fueron".

zación estatal. Al romperse el monopolio político se hizo evidente que la lealtad militar era con el arreglo político concreto, no con el orden constitucional abstracto. Los militares habían aceptado el lugar que les correspondió en la coalición estrecha de intereses del arreglo priista, pero cuando este periclitó comenzaron a renegociar su posición y, gradualmente, desde que en 2007 el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) emprendió la guerra contra el crimen organizado, el despliegue del Ejército ha sido el principal subterfugio para evitar la construcción institucional necesaria que permita contar con un sistema de seguridad y justicia basado en el orden jurídico, en lugar del antiguo arreglo de venta de protecciones particulares y negociación de la desobediencia.

El protagonismo que ha adquirido el Ejército en tareas de seguridad pública desde 2007 no es sino la exacerbación de un papel que nunca dejó de cumplir. Los intentos fallidos por construir un cuerpo de policía federal civil, que comenzaron durante el gobierno de Ernesto Zedillo, siempre con la participación de las Fuerzas Armadas en su construcción, han mostrado de manera descarnada el hecho de que la desmilitarización en México nunca concluyó, sólo fue enmascarada.

La reducción en la capacidad estatal de disminución de la violencia es resultado de la desarticulación provocada por la ruptura del monopolio político. En el antiguo régimen, el control militar del territorio era coherente con el que de manera cotidiana ejercían las autoridades locales, casi todas provenientes del PRI y que se entendían bien con los mandos del Ejército. Con la irrupción de la pluralidad electoral se rompieron las redes de comunicación entre las autoridades locales y las Fuerzas Armadas y eso condujo al proceso de desmantelamiento de las fuerzas policiacas locales llevado a cabo por las Fuerzas Armadas a partir del gobierno de Felipe Calderón, pues los diversos pactos políticos de las autoridades locales crearon conflictos en el proceso de venta de protecciones particulares a las organizaciones que controlan los mercados clandestinos.¹²

Cuando se acabó el monopolio del PRI, ya sin los previos mecanismos de control, la apropiación local de rentas se exacerbó y los cuerpos de seguridad locales se salieron de control, en la medida en la que crecía la fuerza operativa del crimen organizado, gracias a las ganancias obtenidas del mercado clandestino de drogas, cuyos costos de protección se redujeron relativamente al fragmentarse la negociación. Los cárteles fortalecidos, ya con una buena infraestructura organizativa y de armamento, comenzaron a diversificar sus operaciones hacia delitos depredadores, mientras que el alto grado de impunidad generado por un sistema de control del delito basado en la arbitrariedad y la corrupción de las policías abrió ventanas de oportunidad para el crecimiento de la delincuencia no vinculada al tráfico de drogas.

Los gobiernos producto de la alternancia democrática, en lugar de emprender una reforma del Estado que sustituyera la antigua maquinaria de venta de protecciones particulares —ineficiente y corrupta, con enormes problemas de agencia que implicaban el abuso privado de las parcelas de poder estatal, pero que

¹² Trejo y Ley, *Votes, Drugs, and Violence...*

garantizaba la reciprocidad clientelista— por cuerpos civiles, relativamente despolitizados, transparentes y obligados a rendir cuentas de todos sus actos, han devuelto a las Fuerzas Armadas el control casi monopólico de la violencia estatal.

El modelo de orden autoritario ya había hecho crisis cuando Felipe Calderón llegó a la Presidencia en 2006, pero en lugar de apostar por su reforma a fondo, su gobierno optó intencionalmente por reemplazar a las fuerzas del orden local y sus pactos con una irrupción del Ejército, la Policía Federal y la Marina para abrir una guerra frontal al comercio de drogas —por más que después tratara de justificarse diciendo que era contra el crimen organizado en su conjunto—, pero sin desarrollar mecanismos fuertes de control judicial a su actuación, basados en el respeto al orden jurídico, con lo que consiguió que una forma caduca de ejercer la fuerza del Estado acabara provocando una de las mayores crisis de violencia en la de por sí violenta historia de México y un aumento desmesurado de la violación de los derechos humanos, ya de suyo violados de manera consuetudinaria por las formas tradicionales de la arbitrariedad policiaca. La irrupción de las fuerzas federales en el combate frontal al tráfico de drogas no sólo trastocó los pactos de complicidad existentes entre traficantes y autoridades locales, sino que descompuso el orden tradicional de reciprocidad clientelista que contenía otras formas de delito y violencia.¹³ La guerra frontal no redujo, empero, los incentivos económicos para la producción y el tráfico de drogas;¹⁴ por el contrario, los aumentó, pues la elevación de los precios provocados por el embate hizo que ahí donde caía un capo y se destruía una organización surgieran otras varias con intenciones de pelear por el mercado.

¿Por qué el Ejército, que es una parte constitutiva del Estado mexicano, tendría que ser una excepción en la corrupción institucionalizada de la organización estatal mexicana? Esta percepción es producto del mito construido durante la segunda mitad del siglo xx, como parte del pacto político que determinó su acomodo dentro del régimen autoritario de la época clásica del PRI, cuando a cambio de dejar de ser actores involucrados directamente en la lucha por la Presidencia, a los jefes militares se les concedió impunidad. Un manto de secreto cubrió sus actividades, incluidas la gestión de los mercados clandestinos y la venta de proteccio-

¹³ Los análisis hechos a partir de información verificable, difícil de obtener debido al manto de opacidad que cubre las actividades del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, señalan que la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ha sido desastrosa. De hecho, el aumento en la tasa de homicidios está relacionado con el despliegue militar, como lo ha mostrado Laura Atuesta en “Las cuentas de la militarización”, las intervenciones militares suelen ser arbitrarias y con frecuencia derivan en masacres, como lo documenté junto con Alejandro Madrazo y Rebeca Calzada en “La ‘guerra contra las drogas’...” y tienen índices desproporcionados de letalidad, de acuerdo con las investigaciones de Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez en “Uso de la fuerza letal...”. Desde que las Fuerzas Armadas son las principales encargadas de la estrategia de seguridad, México ha pasado de una tasa de homicidios de 8 por cada 100 000 habitantes en 2007 a la actual de 30 por cada 100 000. Después de casi tres lustros de despliegue militar, la violencia ha aumentado sustancialmente, mientras que sus violaciones a los derechos humanos son reiteradas, aunque muchas veces son encubiertas. Los militares mexicanos cometen delitos de lesa humanidad con total impunidad; cuando mucho, son culpados los soldados y oficiales de baja graduación, nunca los jefes de los operativos.

¹⁴ Romero, “La dimensión desconocida...”.

nes particulares a las que me he referido, mientras que siguieron teniendo un papel central como agentes del control autoritario.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador, bajo el supuesto de que su carácter disciplinado resolverá los problemas de agencia y de corrupción, les ha devuelto a las Fuerzas Armadas una serie de tareas que habían perdido al menos parcialmente, como el control de los puertos y de la marina mercante o las aduanas. También ha restablecido su papel como constructoras de obras de infraestructura, fuente de gran corrupción en los años formativos del régimen del PRI y, desde luego, ha dejado bajo su control a su nuevo cuerpo policiaco, la Guardia Nacional, que se mantiene militarizado a pesar de contravenir la propia reforma constitucional que lo creó. La presencia militar en la vida del país ha vuelto a ser tan conspicua como en los años del gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), antes de que con Miguel Alemán (1946-1952) perdiera notoriedad, aunque conservara gran poder, mientras que el necesario proceso de profesionalización del Estado para sustituir al sistema de botín que caracteriza a la administración pública ha sido sustituido, en importantes ámbitos de la administración pública, por la gestión militar.¹⁵

La expansión de las funciones asignadas a los militares no se constriñe a labores relacionadas directamente con su ventaja en el uso de la fuerza. Gradualmente, el presidente de la República ha decidido sustituir a cuerpos relevantes de la administración pública que deberían corresponder al servicio civil, por cuerpos armados con disciplina y entrenamiento militar. Ha desplazado a las constructoras privadas contratistas del gobierno por constructoras de las Fuerzas Armadas; con el pretexto de combatir la corrupción, ha desmantelado cuerpos civiles con experiencia y entrenamiento específico, empezando por la extinta Policía Federal, la cual era de creación relativamente reciente, pero también ha arrasado con cuerpos de funcionarios de larga data, como los aduanales o la administración de la marina mercante.

Los riesgos que se corren con el proceso de militarización en curso son ingentes. El primero, el de la destrucción de las de por sí precarias capacidades de los cuerpos de la administración civil, como ya es evidente en materia de seguridad, donde se han desmantelado las policías civiles y la responsabilidad principal se supone que la acabará teniendo un cuerpo inconstitucionalmente militarizado: la Guardia Nacional, formada por marinos y soldados con diferente uniforme y con mandos, capacitación y estrategias militares. El desmantelamiento de cuerpos civiles que debieron ser reformados, no destruidos, tendrá consecuencias gravísimas en el proceso de transformación del Estado mexicano para alcanzar un orden social de acceso abierto.

Pero el riesgo mayor es que los militares, una vez de vuelta en el control del botín estatal, decidan que los prescindibles son los civiles, no ellos. De ocurrir, sería la peor involución en la historia de México en un siglo. En lugar de avanzar a un arreglo en el que las Fuerzas Armadas estuvieran completamente sometidas al

¹⁵ Para una lista exhaustiva de lo militarizado durante este gobierno, véase la base de datos del Inventario Nacional de lo Militarizado realizada por el Programa de Política de Drogas del CIDE, en <<https://ppdata.politicadedrogas.org>>.

orden constitucional y al mando de autoridades civiles, una casta militar proveniente de un régimen autoritario y que no ha vivido un proceso de reforma interna para adecuar su actuación al imperativo de la ley está recuperando un poder que después va a ser difícil que abandone.

Así, la condición indispensable de sometimiento de los militares al poder instituido no sólo no se ha completado, sino que ha sufrido un retroceso sustancial. Para que el acatamiento de las reglas del juego se vuelva autónomo en las Fuerzas Armadas, el consenso en torno a tales reglas debe ser sólido entre las fuerzas políticas, de manera que no surjan litigios severos que polaricen a los actores, pero esa condición está lejos de ser alcanzada en la política mexicana de nuestro tiempo.

El pacto político excluyente

En 1996 culminó con un acuerdo un proceso de reformas electorales —en un principio impulsadas por los reformistas del propio régimen, pero que gradualmente fueron incluyendo a grupos antes excluidos— con mecanismos de control robustos para evitar la manipulación del voto por parte de quienes detentaban al poder. Aquel acuerdo representó un hito histórico. Sin embargo, si bien la reforma de 1996 significó avances electorales innegables, al mismo tiempo implicó un retroceso notable en el acceso a la competencia electoral respecto a lo avanzado a partir de la reforma política de 1977, pues restableció parte de las barreras proteccionistas de la legislación de la época clásica del régimen del PRI con la eliminación del llamado registro condicionado de partidos políticos y el regreso al sistema de asambleas como única vía para ingresar a la competencia.

La historia del sistema electoral mexicano de la época clásica del PRI arranca con la legislación electoral de 1946, producto del pacto institucional del cual nace el Partido Revolucionario Institucional y combinaba elecciones no competitivas con 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, donde el reconocimiento estatal sólo se extendía a aquellas organizaciones que no representaban un riesgo a la coalición de poder.

Aquellas reglas desempeñaron 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, aquellas reglas resultaron propicias para la consolidación de un pequeño sistema de partidos estable, formado por organizaciones capaces de aprovechar las limitadas 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*,¹⁶ con cambios institucionales crecientes que fueron afinando los mecanismos de control y abrieron espacios específicos de representación para una oposición simulada 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. En la etapa madura del proteccionismo electoral, alcanzada a partir de la reforma de 1963 que creó el llamado sistema de diputados de partido, una forma embrionaria de representación proporcional, los partidos legales eran en realidad comparsas a modo para sostener la ficción electoral.

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 presidente José López Portillo (1976-1982), sobre todo su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, entendió la situación y emprendió oportunamente un nuevo proceso de reformas con claras consecuencias 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.¹⁷

El arreglo de 1996 retrotrajo al sistema de partidos, al menos parcialmente, a la época anterior a la apertura política de los tiempos de la reforma de 1977, cuan-

¹⁶ Torres Mejía, "El fin del proteccionismo electoral".

¹⁷ 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 a 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 tocaron, 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; además,

do, después de más de tres décadas de limitación al registro de partidos, finalmente habían podido acceder a la contienda electoral organizaciones hasta entonces excluidas, como el Partido Comunista. Con la reforma de 1977, concretada en la elección de 1979, se suavizó el proteccionismo electoral que desde 1946 había limitado la participación electoral a los partidos tolerados por el régimen y que no representaban una competencia real para la coalición de poder encarnada en el PRI. La figura del llamado registro condicionado fue 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.

La vuelta al sistema de registro de partidos basado exclusivamente en asambleas limitó sustancialmente los alcances democratizadores del pacto de 1996. Los pactantes de 1996 no fueron actores emergentes, nuevas expresiones políticas de una sociedad cada vez más ciudadana y menos corporativa y clientelar, sino diversas expresiones del antiguo arreglo, con sus viejas maneras de hacer las cosas, y con la misma visión de lo público como un espacio de conquista que buscaron erigir protecciones a la competencia y para ello establecieron barreras de entrada a la organización política que, por lo demás, deformaron el sistema de incentivos de las organizaciones aspirantes a convertirse en partidos políticos, pues propiciaron el clientelismo: para lograr la meta de asambleas se debe tener capacidad de movilización de redes de reciprocidad.

Los tres partidos que pactaron las reglas en 1996 dominaron la escena política mexicana, sin nuevos competidores relevantes, 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 de Andrés Manuel López Obrador a la dirección del partido en

en la Constitución se 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 en las que 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. Resulta 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.

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 capaces de reflejar 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. No ha habido espacio para el crecimiento de 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.

Sólo la fractura de uno de los partidos pactantes del acuerdo de 1996 rompió la oligarquía tripartita 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.

Una condición indispensable para trascender el umbral de transición a un orden social abierto es el cambio en las reglas de acceso a la competencia política. Las reglas de registro de partidos en México deben reformarse para 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.

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 crezcan poco a poco, y que puedan ir ganando apoyo electoral en elecciones sucesivas. Eso ha limitado de manera considerable la calidad de los partidos mexicanos y los ha convertido en maquinarias dependientes del subsidio público.

Las protecciones corporativas

Un ámbito en el que se muestra con claridad la existencia de barreras de entrada elevadas al reconocimiento y la protección estatal es en el de las corporaciones sindicales. A partir de la Ley Federal del Trabajo de 1931, pero sobre todo desde el pacto de 1938, sólo fueron reconocidas aquellas organizaciones de trabajadores que aceptaron la tutela estatal y quedaron incorporadas al aparato del partido oficial. La representación de los intereses laborales quedó constreñida a los sindicatos oficialistas, del “sector obrero” del Partido de la Revolución Mexicana, heredado al PRI en 1946. El control corporativo de las dirigencias sindicales reprodujo en el mundo del trabajo industrial y urbano algunos mecanismos institucionales de la intermediación caciquil de la antigua sociedad rural, adaptados al control de las organizaciones gremiales.

Las burocracias que controlaron a los sindicatos constituían una red de liderazgos a los que se les concedió la administración de las cuotas sindicales como una de sus parcelas de rentas, además de que vendían sus servicios de intermediación a los patrones, a los que garantizaban la aceptación de las condiciones laborales por parte de sus agremiados a cambio de sobornos. El gobierno establecía el piso de negociación y arbitraba las disputas. Los líderes sindicales medraron al amparo del régimen. Estaba excluida toda prédica sobre la lucha de clases en las organizaciones oficiales de trabajadores, las únicas con patente legal para participar en la contratación laboral. Los liderazgos se establecieron de una vez y para siempre, sin participación alguna de los trabajadores en su elección, en el pacto de 1946, del que quedaron excluidos los dirigentes sindicales que no comulgaran con la ideología oficial del régimen o no se sometieran a las condiciones disciplinarias de la coalición de poder.

La protección estatal sobre los trabajadores fue limitada, pues el control político de los sindicatos sirvió para garantizarle docilidad laboral al capital, con resultados devastadores sobre el nivel de vida de los trabajadores urbanos, pues sus condiciones de vida apenas eran mejores que las del campo que habían abandonado. Los salarios reales no crecieron,¹⁸ aunque sí surgió un sistema de salud y de

¹⁸ “Entre 1939 y 1946 el nivel del salario real cae a la mitad; entre 1946 y 1970, se produce un ascenso de 112% [...]. Entre 1939 y 1946 el salario obrero en el sector industrial cae 50%. Hasta 1952, es apenas 8% mayor que el de seis años atrás. En consecuencia, el salario obrero sufre un descenso real de casi la mitad entre 1939 y 1952, años altamente inflacionarios. A la par, la productividad del trabajo en el mismo sector, el industrial, crece 50% [...]. Se puede resumir el ciclo entre 1939 y 1968 viendo sus dos fases y sus resultados. Durante la primera fase se observan altas tasas inflacionarias, caídas sostenidas del salario real y un aumento extraordinario en la productividad del trabajo. En la segunda se registran bajas tasas inflacionarias, ascensos sostenidos del salario real, y un aumento de

pensiones de cobertura razonable. El control sobre las demandas de los trabajadores le permitió a la coalición de poder garantizar a los empresarios protegidos una fuerza laboral barata y no rijosa. Sólo los sindicatos priistas estaban permitidos. Las barreras de entrada a la organización sindical eran extremadamente altas.¹⁹ Al igual que los partidos, los sindicatos requerían un registro gubernamental, que sólo se concedía a las organizaciones dóciles.

El corporativismo sindical benefició, en cambio, a los líderes sindicales que formaban parte de la élite política. La labor de intermediación de las dirigencias sindicales oficialistas estaba muy bien pagada, pues los líderes sindicales leales se enriquecieron y participaron en el reparto de rentas estatales por medio de los cargos de elección estatal y del usufructo patrimonial de parcelas administrativas relacionadas con su materia de trabajo. La recaudación obligatoria de cuotas sindicales entre los agremiados, que en el caso de los sindicatos de empleados públicos hacía directamente el gobierno, y la posibilidad de usar ese dinero de manera discrecional, sin ningún tipo de rendición de cuentas, hizo que los dirigentes de las organizaciones gremiales adquirieran un poder económico importante. Así fue como el Estado posrevolucionario gobernó el mundo del trabajo.

La disidencia sindical relevante fue episódica, centrada en algunos sindicatos grandes con trabajadores más calificados, como el ferrocarrilero o, entre la burocracia, los maestros o los médicos, algún brote de radicalidad minero y poco más. Con frecuencia, los líderes disidentes fueron encarcelados, aunque sólo unos pocos por largos periodos.

El hecho es que el sistema corporativo de reparto de rentas garantizó unos niveles muy bajos de resistencia sindical y una relativa paz en el mundo del trabajo con niveles bajos de represión física, lo que contrasta notoriamente con lo

la productividad ligeramente menor que el incremento salarial. Al terminar el ciclo en 1968, el salario real apenas logra el nivel obtenido en 1939. El salario real para 1970 es sólo 16% superior al nivel de 1940. [...] ¿Qué pasó durante este ciclo? Se sabe que la productividad avanzó significativamente y que el producto nacional bruto creció cerca de 500%. En la interpretación clásica del periodo, Leopoldo Solís ha afirmado que el crecimiento y la industrialización del país se financiaron con las exportaciones agrícolas, primero, y con el endeudamiento externo y el turismo después. Nosotros pensamos que dicha idea no es falsa, sino incompleta. Creemos que un estudio de mayor profundidad podría demostrar que la falta de cohesión e independencia política de la clase obrera permitió una enorme desvalorización de la fuerza de trabajo, con el subsecuente aumento en la tasa de explotación. Lo anterior, aunado a la sobreexplotación de un campesinado cada vez más empobrecido, fue lo que realmente ‘financió’ el crecimiento económico del periodo” (Bortz *et al.*, *La estructura de salarios...*, pp. 50-51).

¹⁹ “Los gobiernos posrevolucionarios expandieron progresivamente su capacidad administrativa en el sector laboral en la medida que intentaban controlar la crisis de participación que implicaba la entrada de los trabajadores urbanos e industriales en la arena política. El efectivo control de la élite gobernante sobre los medios de coerción y la capacidad institucionalizada para regular las relaciones obrero-patronales, lo mismo que las restricciones legales que se impusieron a la formación de sindicatos, a las actividades internas de los mismos y al ejercicio del derecho de huelga, contribuyeron enormemente a la relativa autonomía en la toma de decisiones de los hacedores de políticas. Poner atención en los marcos institucionales y legales en los que se daban las interacciones de Estado y trabajadores resulta esencial para entender cómo operaban los controles sobre el trabajo en el periodo posrevolucionario” (Middlebrook, *The Paradox of Revolution...*, p. 4).

ocurrido en otros países de América Latina, donde con frecuencia a periodos de gran contestación sindical le siguieron periodos de fuerte represión encabezada por los militares que se hacían con el poder político por medio de golpes de Estado.²⁰

Durante la crisis de la década de 1980 el arreglo corporativo resistió la caída de los salarios reales y permitió sacar adelante un plan de estabilización de la economía en 1987, que implicó topes salariales muy severos. Una década después, cuando la pluralidad electoral se abrió paso y, finalmente, el PRI perdió la Presidencia, el arreglo corporativo subsistió al cambio de partido en el poder y continuó siendo un mecanismo fundamental para la estabilidad en el mundo laboral.

La disolución del monopolio político, como resultado del proceso de democratización, no disolvió el corporativismo sindical. El entramado legal en el que se basó el control estatal sobre los sindicatos apenas si se ha modificado. La democratización no llegó al mundo del trabajo y las barreras de entrada a la organización sindical continuaron siendo ingentes.²¹ El proteccionismo establecido en la legislación era crucial para la subsistencia de las dirigencias sindicales tradicionales, por lo que mantuvieron la paz sindical a cambio del mantenimiento del *statu quo* corporativo. La mayoría de los sindicatos mantuvo su lealtad al PRI, pero se entendió bien con los gobiernos del PAN,²² los cuales no hicieron nada para extender la protección estatal a todas las formas de organización laboral.

²⁰ En México, en cambio, incluso durante la crisis económica de la década de 1980, cuando ya había terminado la época clásica del régimen y los pactos originarios se estaban fracturando, el arreglo corporativo permitió que los ajustes y recortes se dieran en relativa calma laboral: sólo una parte disidente del sindicato magisterial se movilizó con cierta eficacia, mientras que el resto de las movilizaciones sindicales de protesta fueron desactivadas con facilidad y la inmensa mayoría de los sindicatos acataron sin chistar la caída sustancial de los salarios reales. Esto contrasta notablemente con lo ocurrido durante el mismo periodo en Argentina, donde hubo 13 huelgas generales a lo largo de la presidencia de Raúl Alfonsín (Carrera, “Las huelgas generales...”). En México no ha habido una sola huelga general en siete décadas.

²¹ A pesar de que uno de los puntos históricos del programa político del PAN había sido el desmantelamiento de los controles corporativos sobre los sindicatos, una vez que Vicente Fox llegó a la Presidencia de la República en 2000, la reforma de la parte formal del arreglo fue dejada de lado y los panistas comenzaron a utilizar los mecanismos institucionales formales en los que se sustentaba el proteccionismo que limitaba la libre formación de sindicatos para garantizar tanto la aquiescencia política de las organizaciones encuadradas en el sector obrero del PRI como para evitar el desarrollo de nuevas opciones de organización para los trabajadores.

²² La excepción fue el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos, Siderúrgicos y Similares de la República Mexicana, el cual resistió un intento del gobierno panista de utilizar la atribución gubernamental de la “toma de nota”, por medio de la cual la Secretaría del Trabajo y Previsión Social reconocía o no a las dirigencias laborales, para favorecer a un grupo distinto al del cacique sindical que había heredado el liderazgo de su padre. Con este artificio jurídico se habían decidido desde el gobierno las disputas en los liderazgos durante la época clásica del PRI, siempre para beneficiar a los más dóciles. Los mineros no aceptaron la injerencia gubernamental y la camarilla se impuso. El gobierno intentó entonces ejercer la acción penal contra el líder, acusado de múltiples delitos, pero éste se exilió en Canadá. El gobierno de Fox desistió de volver a enfrentarse a los líderes sindicales tradicionales. El dirigente minero resistente acabó formando parte de la coalición de Andrés Manuel López Obrador.

Los sindicatos siguen siendo monopolios; los contratos colectivos siguen siendo propiedad gremial y no un derecho de los trabajadores como individuos que se asocian libremente; el registro sindical sigue funcionando como una barrera de entrada a la libre organización sindical, y las huelgas siguen siendo un instrumento en manos de los líderes, no un derecho individual de los trabajadores. La democracia sindical continúa siendo casi inexistente y los derechos laborales siguen siendo gestionados por camarillas cerradas.

La reciente entrada en vigor en el país del convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo, referente al derecho de sindicación y negociación colectiva, y, de manera paralela, el nuevo Tratado México-Estados Unidos-Canadá (TMEC), que incluyó un capítulo laboral donde el gobierno mexicano se compromete a adoptar medidas para garantizar el reconocimiento y protección del derecho a la negociación colectiva y la libertad sindical, pueden implicar un cambio relevante en la vida de los sindicatos y aligerar el control corporativo.²³

Los acuerdos del TMEC se concretaron en la reforma a la legislación laboral publicada en mayo de 2019, ya durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Ésta también recogió viejas demandas del sindicalismo independiente y aunque no acaba del todo con el proteccionismo sindical, sí puede significar cambios importantes en las reglas de contratación colectiva, hasta ahora controladas por los monopolios sindicales corporativos y limitar la existencia de los llamados sindicatos de protección, los cuales suelen pactar con las empresas las condiciones de trabajo incluso antes de que sean contratados los trabajadores.

Sin embargo, el nuevo modelo se queda corto y el presidente López Obrador ha incorporado a su coalición de poder a figuras notables de la vieja guardia sindical. El dueño por herencia del sindicato minero y la cacique sindical de los maestros son sólo las figuras más visibles de lo que se antoja un pacto más amplio con las dirigencias corporativas que controlan la propiedad de la mayoría de los contratos colectivos en el país. De ahí que no sea verosímil un desmantelamiento completo del control corporativo de las organizaciones laborales. Si bien el recuento sindical en la planta de General Motors de agosto de 2021, en el cual el voto secreto de los trabajadores le hizo perder el contrato colectivo al sindicato de la CTM, es una señal promisoría, lo previsible es que sólo en casos aislado prevalezca la democracia sindical y que los efectos de la reforma sean en extremo limitados.

²³ Entre las medidas a las que se comprometió el gobierno mexicano destacan: 1) la creación de órganos independientes e imparciales encargados de las elecciones sindicales, de las disputas por los contratos colectivos, la conciliación y el registro sindical; 2) la creación de tribunales laborales; 3) la elección de líderes sindicales, y en general la participación de los trabajadores en los asuntos sindicales, mediante el voto personal, libre y secreto; 4) la solución de los conflictos de representación sindical mediante voto secreto y con plazos claros; 5) la verificación de que los contratos colectivos vigentes son conocidos y cuentan con el apoyo de los trabajadores; 6) la verificación de que los nuevos contratos colectivos sean conocidos y cuenten con el apoyo de los trabajadores, además de que el lugar de trabajo ya esté en funcionamiento; 7) la verificación de que las revisiones salariales y contractuales cuenten con apoyo de la mayoría de los trabajadores cubiertos por el contratos colectivos (Calvillo y Vargas, "Reforma laboral...").

La reforma necesaria debería incluir, además, la eliminación del registro sindical restrictivo, el derecho de huelga como un ejercicio decidido libremente por los trabajadores y la gestión de los contratos colectivos temporales sometida a la decisión democrática en elecciones entre diversos sindicatos. Sólo entonces podremos dar por finiquitado el corporativismo.

Conclusión

La ilusión de cambio que se mantuvo en México a lo largo de los últimos 20 años suponía que el país transitaría en el corto plazo a un orden social abierto, sin barreras para la entrada a la competencia tanto política como económica. El orden tradicional, sin embargo, ha mostrado ser más resistente de lo esperado. El tránsito inconcluso a un Estado que extienda las protecciones estatales al conjunto de la sociedad, garantice derechos universales y genere las condiciones para la innovación y el aprovechamiento del cambio tecnológico se ha enfrentado al misoneísmo de las organizaciones y los actores sociales beneficiarios de los privilegios y las protecciones particulares del antiguo régimen, a la resistencia política de sectores con mapas mentales refractarios a la apertura competitiva y a las evidentes exclusiones del proceso de apertura que, desde la década de 1980, supuso que la magia del libre mercado le abriría al país las puertas de la Arcadia: bastaba con eliminar las protecciones y barreras al intercambio de mercancías para que la mano invisible nos transportara al reino de la felicidad idílica. Se emprendió, así, un proceso de reformas económicas que se suponía permitirían que México aprovechara plenamente sus ventajas competitivas en el mundo, pero sin los mecanismos para garantizar el reconocimiento y la protección del Estado a los sectores de la población tradicionalmente excluidos o considerados como clientelas cautivas de los intermediarios políticos.

Si bien se alcanzó un nuevo arreglo en la política, que ha permitido la competencia entre diversos partidos, y gradualmente se fueron eliminando los espacios de control estatal de la economía, los resultados no han sido los ofrecidos: el crecimiento ha sido mediocre y la exclusión social se ha agudizado, mientras la prosperidad sostenida sigue siendo una aspiración inalcanzable y la violencia se ha descentralizado de una manera desconocida desde los tiempos de la Revolución. La narrativa del actual gobierno, que clama encabezar una “cuarta transformación de la vida política y social de México” es reflejo del agotamiento del arreglo institucional, pero yerra, desde mi perspectiva, en el sentido del cambio necesario. Sin embargo, tampoco los esbozos opositores, empeñados en la defensa de las reformas emprendidas durante las dos primeras décadas del siglo, alcanzan a llegar al fondo de lo que es necesario desmontar para recuperar la viabilidad de México como unidad política, económica y social.

¿Por qué ni la democracia ni el libre mercado lograron cumplir sus pretendidas promesas? Porque la apertura política y económica se ha dado sin una reforma profunda del Estado, que lo desmonte como aparato distribuidor de privilegios y lo transforme en una organización garante de un orden jurídico inclusivo, con el instrumental necesario para hacer efectivos los derechos de todos, sin barreras de

acceso para las organizaciones sociales, políticas y económicas con fines lícitos y con capacidad de ejecución efectiva de la ley.

Las reformas necesarias requieren la formación de una amplia coalición social que dé paso a un nuevo acuerdo institucional de largo aliento. No pueden provenir de un proyecto faccioso y polarizante, que divide al país y basa su dominio político en la movilización del rencor de los excluidos de siempre, pero tampoco se logrará sin un proyecto de inclusión eficaz de los sectores de la población que viven en la marginación y la pobreza.

La auténtica construcción de un nuevo régimen político requiere un amplio consenso social imposible de alcanzar a partir de una hegemonía excluyente. El fiasco de este gobierno parece inminente, con lo que concluirá un ciclo de fracasos de las fuerzas políticas surgidas del rompimiento del monopolio político del PRI. Es posible que al concluir la presidencia de López Obrador sobrevenga un nuevo ciclo de crisis política que dificulte la recuperación económica después de la pandemia e impida reducir la violencia que impera en amplias zonas del país. El resultado puede ser una regresión autoritaria, que retrase por décadas el tránsito hacia un nuevo orden, con consecuencias sociales catastróficas, en tiempos en los que la humanidad enfrenta el reto inminente de la crisis climática.

Sólo un gran acuerdo político, que incluya a todo el espectro programático e ideológico, de derecha a izquierda, puede plantar los cimientos de la reconstrucción democrática del Estado mexicano, sin privilegios, con derechos universales garantizados de manera efectiva, con capacidad fiscal para emprender la ingente tarea de la inclusión social. Sin ese acuerdo amplio, la viabilidad del orden social mexicano se encuentra en serio riesgo.

Sin embargo, aquel arreglo perdió el equilibrio hacia la década de 1980, lo que impulsó un proceso de cambio institucional de carácter democratizador, en transición hacia un orden social abierto. La democratización de la vida pública avanzó notablemente y de manera gradual, hasta alcanzar el umbral a partir del cual se pudo precipitar el proceso de apertura general del orden social. Se fueron creando espacios estatales profesionales regidos por un orden legal efectivo y se amplió la inclusión de organizaciones políticas, aunque de manera limitada. Empero, el proceso de cambio no avanzó hasta alcanzar un nuevo punto de equilibrio; por el contrario, la transición se ha empantanado en incluso se han dado retrocesos notables, producto del misoneísmo de importantes actores sociales. La coalición ganadora de las elecciones presidenciales de 2018 fue, en buena medida, construida en torno a los perdedores del proceso de cambio institucional: las redes de clientelas políticas, las organizaciones corporativas, los grupos empresariales rentistas y los cuerpos estatales vendedores de protecciones particulares.

El proceso de transición se centró demasiado en la cuestión electoral, mientras se dejaban de lado otros aspectos relevantes de la reforma estatal. En la mayor parte del país el sistema de botín y la ley como mero marco de negociación de intereses particulares sigue imperando, con el agravante de que en muchos ámbitos el Estado fue perdiendo la capacidad de reducir la violencia, en la medida en

la que se desarticularon los mecanismos de venta de protección, al grado de que incluso se perdió capacidad de control territorial. La maquinaria estatal articulada durante la época clásica del régimen del PRI no se ha adaptado bien a las nuevas condiciones de relativa apertura política.

La proverbial debilidad del Estado mexicano, con sus enormes problemas de agencia, se muestra hoy de manera descarnada en diversas regiones del país; no sólo se hace evidente su ausencia en las zonas tradicionalmente pobres y marginadas, sino también en las regiones fronterizas donde el tráfico de drogas le ha dado gran poder a organizaciones que retan al Estado en el monopolio de la violencia para extraer rentas. **Ω**

Referencias

- Acemoglu, D., y J.A. Robinson, *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, México, Planeta–Paidós Booket, 2014.
- Atuesta, Laura, “Las cuentas de la militarización”, *Nexos*, marzo de 2017.
- Bortz, Jeff, *et al.*, *La estructura de salarios en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Azcapotzalco, 1985.
- Calvillo, Elizabeth, y Eduardo Vargas, “Reforma laboral: ¿el fin de la simulación sindical?”, *Revista Común*, 27 de agosto de 2019, en <<https://revistacomun.com/blog/reforma-laboral-el-fin-de-la-simulacin-sindical/>>.
- Carrera, Nicolás Íñigo, “Las huelgas generales, Argentina 1983-2001: un ejercicio de periodización”, Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina, Documento de trabajo 33, Buenos Aires, 2001.
- Cejudo, Guillermo M., y Damián Lugo, “Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas”, *Revista de Administración Pública*, LVI, 3, 2019.
- Coatsworth, John H., *Los orígenes del atraso: nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *D.O.*, 10 de abril de 2003.
- Madrazo Lajous, Alejandro, Rebeca Calzada Olvera y Jorge Javier Romero Vadillo, “La ‘guerra contra las drogas’. Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2011”, *Política y Gobierno*, 25, 2, 2018.
- Middlebrook, Kevin J., *The Paradox of Revolution. Labor, The State and Authoritarianism in Mexico*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995.
- North, Douglass C., *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, W.W. Norton & Co., 1981.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis y Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- Rath, Thomas, *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920-1960*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2013.
- Romero, Jorge Javier, “La dimensión desconocida de la producción de drogas en México”, en Laura Atuesta y Alejandro Madrazo Lajous, *Las violencias. En busca de la política*

pública detrás de la guerra contra las drogas, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018.

Romero, Jorge Javier, “Los militares nunca se fueron”, *Nexos*, enero de 2021.

Silva Forné, Carlos, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez, “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, *Desacatos, Revista de Ciencias Sociales*, 40, 47-64, 2013, en <<https://doi.org/10.29340/40.255>>.

Torres Mejía, David, “El fin del proteccionismo electoral”, *Estudios Políticos*, nueva época, 1, 1, 1981, en <<http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1982.1.60219>>.

Trejo, Guillermo, y Sandra Ley, *Votes, Drugs, and Violence. The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

Ugalde, Luis Carlos, “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, *Nexos*, febrero de 2015.

Crimen organizado y elecciones: la experiencia de 2021

Ernesto Núñez Albarrán*

Las “elecciones más grandes de la historia” en México se vieron manchadas por hechos de violencia. Misiones internacionales de observación electoral, la ONU, la OEA y el gobierno de Estados Unidos consideraron alarmante la introducción del crimen organizado en los comicios.

La noche del viernes 4 de junio de 2021, dos días antes de esas elecciones, Remigio Tovar fue “levantado” afuera de su casa en el municipio de Cazones de Herrera, Veracruz. Después, su cuerpo fue abandonado en una carretera con varios impactos de bala. Moribundo, fue trasladado a un hospital en Poza Rica, pero no hubo forma de salvarle la vida. Dos días después, Remigio Tovar resultó elegido presidente municipal de Cazones de Herrera bajo las siglas del partido Movimiento Ciudadano (MC), con más de 5 000 sufragios, equivalentes a 49% de la votación emitida.

Un día antes de las elecciones, por órdenes de la dirigencia de MC, Tovar fue sustituido como candidato por su coordinador de campaña, Omar Ramírez Fuentes, ante el Organismo Público Local Electoral (OPLE) de Veracruz, pero obviamente el nombre del difunto apareció en las boletas, impresas con meses de antelación. Muerto, Remigio Tovar ganó las elecciones.

La postulación de Omar Ramírez se decidió luego de una reunión encabezada por José Manuel del Río Virgen, un operador muy cercano al líder del partido Movimiento Ciudadano, Dante Delgado, responsable de la Comisión de Candidaturas y personaje de larga trayectoria en la política veracruzana. En esa reunión participó también Miguel Ángel Uribe, suplente de Tovar en la planilla registrada ante el OPLE veracruzano.

En un documento redactado por Del Río Virgen, fechado el 5 de junio y firmado por cuatro testigos, Ramírez y Uribe aceptaron el acuerdo de que la Comisión de Candidaturas de MC valoraría los perfiles de ambos personajes y decidiría la mejor opción. Después, dicha comisión decidió que el candidato debía ser Omar Ramírez, jefe de campaña de Tovar, y no quien aparecía como su suplente en la planilla.

Omar Ramírez recibió la constancia de mayoría el 9 de junio, pero dos semanas después fue detenido como presunto autor intelectual del asesinato, junto con un personaje al que sólo se identificó como Gustavo “N”. Siete meses después, la Fiscalía de Veracruz detuvo a José Manuel del Río Virgen, exdirigente de MC, fun-

* Periodista y asesor en el Instituto Nacional Electoral.

cionario del Senado y operador político del morenista Ricardo Monreal, por su presunta participación en el homicidio como autor intelectual. De inmediato, Monreal y Dante Delgado acusaron al gobernador Cuitláhuac García de hacer uso político de la justicia. Aun así, el 28 de diciembre un juez de control con sede en la prisión de Pacho Viejo, en Veracruz, vinculó a proceso a Del Río Virgen, y le dictó prisión preventiva oficiosa durante un año.

Mientras tanto, Miguel Ángel Uribe, candidato suplente que no había sido favorecido por la cúpula de MC, tomó posesión como presidente municipal de Cazones de Herrera el 31 de diciembre de 2021. Uribe es hoy presidente municipal de Cazones, pero la trama que lo llevó al poder no se ha resuelto: Del Río Virgen ganó un amparo, pues se comprobó que se le vinculó al homicidio a partir de denuncias anónimas y declaraciones, y un juez ordenó liberarlo el 17 de junio.

La discusión pública se ha centrado en las rencillas entre el senador Ricardo Monreal y el gobernador Cuitláhuac García, dos pesos pesados en Morena, pero el asesinato de Remigio Tovar no se ha esclarecido. Tovar fue el último de los aspirantes a un cargo público asesinados durante el proceso electoral de 2021.

Antes de él, 29 personas más fueron ejecutadas entre septiembre de 2020 y junio de 2021, el periodo formal del proceso al que el INE denominó como el más grande de la historia, tanto por el crecimiento del padrón electoral (que superó los 93 millones de registros), como por los cargos en disputa (3 503 entre gubernaturas, diputaciones federales, diputaciones locales y ayuntamientos) y por las candidaturas en campaña (más de 27 000).

De acuerdo con un seguimiento hemerográfico, en ese lapso ocurrieron 30 asesinatos en total: 25 hombres y 5 mujeres; 5 en 2020 y 25 en 2021; 11 candidatos, 11 precandidatos y 8 aspirantes declarados a alguno de los cargos. La mayoría (24) buscaba una presidencia municipal, tres una regiduría, dos una diputación local y una persona más aún no formalizaba sus aspiraciones, pero era promotor de una alianza partidista en su estado.

Otros estudios arrojan cifras más inquietantes.

La agencia Strategia Electoral, en su informe “Asesinatos por violencia electoral, 2020-2021”,¹ registra 88 homicidios de personas relacionadas de forma directa con el proceso electoral, entre ellas 22 con algún cargo público, 14 antiguos candidatos o precandidatos, 11 candidatos y 41 políticos más, entre ellos el llamativo caso del exgobernador priista de Jalisco, Aristóteles Sandoval. La consultora Ettelekt aseguró en su séptimo informe sobre el proceso electoral 2020-2021,² que fueron asesinados 102 políticos, 36 de los cuales eran candidatos, precandidatos o aspirantes. Lo cierto es que la violencia fue una de las características de las elecciones en las que se eligió la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, 15 gubernaturas, 30 Congresos locales y los ayuntamientos de 30 entidades.

Los casos de violencia política tienen varias características en común: 1) ocurrieron en municipios con evidente presencia del crimen organizado; 2) las

¹ <https://laboratorioelectoral.mx/docs/documentos/18_Asesinatos_por_violencia_electoral_en_el_proceso_electoral_federal_y_local_en_Mexico_2020-2021.pdf>.

² <<https://www.ettelekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-j21-ettelekt.html>>.

balas detuvieron a un aspirante, pero no el proceso, pues en todos los casos la jornada electoral y el cómputo de los votos se llevaron a cabo con normalidad; 3) las investigaciones no han permitido aclarar el móvil ni identificar a los autores intelectuales de los asesinatos, y 4) no hay detenidos con sentencias firmes por estos hechos. Como ocurrió también en 2018, los casos de violencia política de 2021 quedaron en la impunidad.

* * *

El 25 de mayo, Alma Rosa Barragán, candidata a la alcaldía de Moroleón, Guanajuato, también de Movimiento Ciudadano, fue asesinada en un acto proselitista, cuya ubicación había compartido minutos antes en sus redes sociales. Tras el asesinato, la candidatura fue asumida por su hija, Alma Denisse Sánchez Barragán, quien ganó las elecciones con más de 10 000 votos (48.7%), y asumió el cargo el 10 de octubre de 2021. El 1 de junio, la Fiscalía de Guanajuato anunció la detención de un hombre al que identificó como Fernando “N”, como presunto homicida de la candidata y lo vinculó a proceso, pero sus familiares denuncian que fue inculpado injustificadamente, sólo para tratar de resolver el caso.

En mayo pasado, la edil fue exhibida por ser propietaria de un auto Lamborghini Huracán, valuado en 7 millones de pesos, que según dijo, es producto del trabajo de su familia. A un hermano suyo, reportes de inteligencia federal lo señalan como integrante del Cártel Jalisco Nueva Generación, que tiene fuerte presencia en la zona de Moroleón, aledaña a Michoacán.

* * *

Otro candidato de MC fue asesinado el 13 de mayo, a plena luz del día y en un acto de campaña. Abel Murrieta, exfiscal del estado de Sonora, aspiraba a la alcaldía de Cajeme y su homicidio cimbró a la sociedad sonorenses, pues era un personaje con una presencia pública notable.

El sur de Sonora —donde se ubica Cajeme— es un punto estratégico para el tráfico de precursores químicos con los que se producen drogas que son traficadas hacia Estados Unidos. El Ayuntamiento de Cajeme era gobernado por Morena desde 2018, con Sergio Pablo Mariscal, quien no pudo obtener la candidatura para buscar la reelección. En su lugar fue postulado Javier Lamarque Cano, quien finalmente ganó las elecciones con más de 59 000 votos (36.8%). MC terminó en cuarto lugar en el municipio, con 14.5% de la votación.

El asesinato de Abel Murrieta sigue sin ser esclarecido.

* * *

Alfredo Sevilla Cuevas, candidato de MC a presidente municipal de Casimiro Castillo, Jalisco, fue asesinado el 13 de marzo. Sevilla era aspirante a la reelección y pidió licencia al cargo para iniciar su campaña. El 10 de marzo fue reportado desa-

parecido, y unos días después su cuerpo fue encontrado en un vehículo al fondo de un barranco. La Fiscalía se limitó a confirmar que el edil murió baleado y no en el accidente automovilístico, pero no ha reportado avances en la investigación. El alcalde asesinado fue sustituido en la candidatura por Giovanni Javier Pelayo Raudales, pero MC no ganó las elecciones.

La presidencia municipal de Casimiro Castillo —municipio al que se identifica como cuartel del Cártel Jalisco Nueva Generación— fue ganada por el priista Mario Pelayo Guzmán, con más de 3 000 votos.

La alerta de las misiones

Tras la jornada electoral del 6 de junio de 2021, las misiones internacionales de observación que visitaron México para atestiguar el proceso dieron a conocer sus informes, con una coincidencia: la preocupación por la influencia del crimen organizado en la disputa política por los territorios municipales, el amedrentamiento a candidatos, los asesinatos y otras formas de violencia contra políticos, periodistas y funcionarios electorales.

La Misión de la Organización de Estados Americanos afirmó, en su informe preliminar difundido el 8 de junio de 2021, que todos los partidos políticos reportaron preocupación por el contexto de violencia en el que transcurrieron las campañas:

La Misión expresa su más profunda preocupación por la extrema violencia que afecta a la política mexicana. La principal amenaza al proceso electoral han sido los altos niveles de violencia, incluyendo el asesinato de candidatas y candidatos, precandidatas y precandidatos, funcionarios públicos, equipos de las campañas, así como de familiares de estas personas. Si bien la violencia estuvo focalizada en determinadas zonas, la Misión expresa profunda consternación ante la brutalidad de los hechos y su impacto sobre la sociedad.³

La Unión Interamericana de Organismos Electorales incluye algo similar en su informe de observación jurisdiccional de las elecciones en México en 2021:

Más allá de esta solvencia técnica general y de sus eventuales dificultades, el proceso electoral y político mexicano enfrenta retos significativos. El primero es la violencia que empaña la campaña con el asesinato, los atentados y los secuestros contra candidatos, políticos y autoridades, en particular del nivel local. Las cifras suelen retener la cantidad de muertos, pero ese dato sólo representa la cara más notoria y extrema de la violencia.⁴

Dos semanas después de las elecciones, la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, abordó el tema en su discurso inaugural de la 47^a sesión del Consejo de Derechos Humanos, y urgió al gobierno de

³ <InformePreliminarMVEMexico2021_OEA.pdf> (ine.mx).

⁴ <619248e31bde791ccee0746ec58b9543-0.pdf> (te.gob.mx).

México a investigar y esclarecer los asesinatos ocurridos durante el proceso electoral. Dijo Bachelet:

Me alarmó el alto nivel de violencia política en el contexto electoral. Al menos 91 políticos y miembros de partidos políticos, entre ellos 36 candidatos electorales, fueron asesinados durante el periodo electoral que comenzó en septiembre de 2020. También hubo una serie de otros ataques y amenazas que pusieron en peligro la vida de políticos, sus partidarios y funcionarios públicos comprometidos en el trabajo electoral.

El gobierno de Estados Unidos tomó nota de los reportes de las misiones de observación y de las múltiples publicaciones sobre la violencia y la interferencia del crimen organizado en las elecciones mexicanas, y reaccionó meses después. En marzo pasado, la Oficina Nacional de Inteligencia dio a conocer la edición 2022 de su Evaluación de Amenazas en todo el Mundo, que incluyó una mención específica a la influencia del crimen en las elecciones mexicanas.

El informe advierte que la amenaza de la entrada de drogas ilícitas se encuentra en niveles históricos —con más de 100 000 muertes causadas por sobredosis en Estados Unidos cada año—, impulsada por el suministro de opioides sintéticos suministrados por organizaciones criminales transnacionales de origen mexicano. En la página 24 del informe, elaborado por 17 agencias norteamericanas de inteligencia, se señala que:

Las batallas territoriales entre las TCO (organizaciones criminales transnacionales) mexicanas, que compiten por las rutas de la droga y el territorio, han dado lugar a tasas de homicidio constantes y elevadas desde 2018 que cuadruplican la tasa de homicidios en Estados Unidos. En algunas partes de México, las TCO utilizan miles de millones de dólares de las ganancias de la droga para intimidar a los políticos e influir en las elecciones, así como para reclutar y armar a combatientes capaces de enfrentarse directamente a las fuerzas de seguridad del gobierno.⁵

* * *

Un caso notorio de violencia en las elecciones de 2021 ocurrió en Quintana Roo, el 24 de febrero. Ignacio Sánchez Cordero, aspirante a la candidatura a la alcaldía de Puerto Morelos y secretario municipal de Desarrollo Social y Turismo en el mismo municipio, fue asesinado semanas después de manifestar su intención de ser el candidato de la coalición PVEM-Morena-PT en la demarcación.

El asesinato de Sánchez Cordero fue investigado por la Fiscalía estatal como un crimen con posibles vínculos políticos. Primero, se investigó a Tirso Esquivel, exsecretario de Desarrollo Urbano del mismo municipio y con quien tenía una pública rivalidad. Pero tras un cateo en su domicilio y la revisión de sus comunicaciones, la Fiscalía no encontró elementos sólidos para seguir esa línea de investi-

⁵ <ATA-2022-Unclassified-Report.pdf> (dni.gov).

gación; Esquivel fue exonerado y, días después, postulado como candidato a la alcaldía por el partido Fuerza por México.

En abril de 2021, la viuda de “Nacho” Sánchez Cordero, Blanca Merali Tzi Muñoz, fue postulada por la coalición Juntos Haremos Historia a la presidencia municipal. En mayo sufrió un atentado y eso reabrió las investigaciones, que apuntaron ahora hacia Karla Vivas, hermana de otra política local de nombre Yazmín Vivas, quien era candidata por el Partido Encuentro Solidario (PES) al mismo ayuntamiento. La Fiscalía filtró a la prensa local un audio en el que se escucha a Karla Vivas hablando sobre extorsiones, secuestros y el atentado de la viuda de “Nacho”, presuntamente para allanarle el camino a su hermana.

Karla Vivas fue detenida el 28 de mayo como responsable del homicidio y el atentado, y la Fiscalía la vinculó con células del Cártel de Sinaloa. Pero en octubre de 2021 un reportaje reveló que la fiscalía vició la investigación, al alterar las pruebas con las que fue inculpada.

Finalmente, los resultados de la elección municipal en Puerto Morelos ubicaron a las tres candidaturas implicadas en este crimen en los primeros tres lugares: la ganadora fue Blanca Merali Tzi (PVEM-PT-Morena) con 5 000 votos, 44.6%. Yazmín Vivas Medina (PES) quedó en segundo lugar, con 2 615 votos, 23.2%; Tirso Esquivel (Fuerza por México, FXM), en tercer lugar, con 1 525 votos, 13.5 por ciento.

Las candidaturas de MC, PRI y la coalición PAN-PRD alcanzaron menos de 6% de los votos cada una.

* * *

Veracruz fue el estado más afectado por la violencia política en las elecciones de 2021. En dicha entidad, gobernada por Morena desde 2018, ocurrieron 8 de los 30 asesinatos vinculados directamente con las elecciones.

José Alfredo Gaspar Gutiérrez, conocido como “Freddy Gaspar”, aspirante a la candidatura de Morena a la alcaldía de Misantla, fue asesinado el 16 de mayo. El morenista buscaba la candidatura para evitar la reelección del edil Javier Hernández Candanedo, también de Morena. Finalmente, la coalición Morena-PT-PVEM decidió apoyar la reelección del alcalde, por lo que “Freddy” Gaspar anunció públicamente que no lo apoyaría. “No podemos convalidar ni ser partícipes de las imposiciones, donde no fue considerada la voluntad del pueblo y menos cuando no es incluido el trabajo y la lucha de los que realmente han caminado”, escribió en sus redes el 6 de mayo. Una semana después el político desapareció y su cuerpo fue hallado en un basurero.

El 6 de junio, el edil de Morena fue reelegido con 11 223 votos (39.3 por ciento).

* * *

Melquiades Vázquez Lucas, precandidato del PRI a presidente municipal de La Perla, Veracruz, fue asesinado el 4 de marzo. Apodado “El Pantera”, el precandida-

to ya había sido alcalde de La Perla, entre 2008 y 2010. Y su hermano, Joel Vázquez Lucas, ocupó el mismo cargo de 2014 a 2016, también por el PRI.

En 2020, meses antes de que “El Pantera” se registrara como precandidato de la coalición PRI-PAN-PRD a la alcaldía, sufrió el asesinato de su hijo, que no fue esclarecido. Después de las elecciones, las autoridades de Veracruz reportaron la detención de un hombre al que identificaron como Emilio “N”, como el presunto asesino del político priista, pero las investigaciones no concluyeron.

El municipio fue ganado por el PAN con una amplia ventaja (48.9%), y el PRI obtuvo apenas 1.1% de la votación, con Fabiola Arenas Durán, quien asumió la candidatura. La victoria del PAN, con Ruth García Meza, permitió prolongar un cacicazgo familiar, pues la nueva alcaldesa recibió el poder de manos de su esposo, el exalcalde Miguel Ángel Bautista, también panista.

* * *

Carla Enríquez Merlín, aspirante a la candidatura de Morena a la alcaldía de Cosoleacaque, fue asesinada el 15 de febrero. La aspirante fue asesinada de madrugada, en su casa, junto a su madre, Gladys Merlín Castro, exdiputada local y federal, exalcaldesa e hija de un viejo político y ganadero local. Carla y Gladys eran consideradas las sucesoras de Heliodoro Merlín, cacique regional que tuvo una histórica rivalidad con otro legendario personaje de la zona, Cirilo Vázquez Lagunes, apodado “El Cacique del Sur”, asesinado en 2006. A pesar de que la carrera de su abuelo y su madre se forjaron en el PRI, y de que ella misma fue subsecretaria de Fomento y Gestión Ambiental en la administración priista de Javier Duarte, Carla buscaba la candidatura de la coalición Morena-PT-PVEM. Tras el asesinato, la candidatura de la coalición morenista recayó en el diputado federal Eulalio Juan Ríos Fararoni.

El municipio ha sido gobernado durante cuatro periodos consecutivos por los hermanos Vázquez Parissi, hijos del “Cacique del Sur”, quienes aceptaron la alianza de su partido de toda la vida —el PRI— con sus antiguos rivales PAN y PRD, para enfrentar a Morena.

Ponciano Vázquez Parissi ganó la elección con casi 30 000 votos (63.7%), mientras que el candidato de la coalición Morena-PT-PVEM obtuvo 30.6%. Otros ocho candidatos estuvieron en la boleta el 6 de junio, pero ninguno obtuvo siquiera 1% de la votación.

En abril de 2021, la secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana federal, Rosa Icela Rodríguez, dijo que, con información de la Fiscalía veracruzana, la línea de investigación más sólida es la del robo de joyas con un valor de más de 3 millones de pesos, pero no descartó otros móviles. La Fiscalía no volvió a informar sobre las investigaciones.

* * *

Juan Gilberto Ortiz Parra, precandidato a la alcaldía de Úrsulo Galván, Veracruz, fue asesinado el 11 de febrero. Empresario y operador político cercano a Morena

desde 2018, el ingeniero pretendía la candidatura del lopezobradorismo en Úrsulo Galván, para enfrentar al PAN, partido que había ganado el ayuntamiento en 2017, pero su asesinato hizo que la candidatura recayera en el diputado local Leonel Herrera Zapata. Finalmente, ni la coalición Morena-PT-PVEM ni la del PAN-PRI-PRD ganaron la alcaldía, pues los comicios fueron ganados por Eder Jero Hernández, postulado por un partido local de nueva creación llamado Todos por Veracruz, que obtuvo apenas 23.3% de los votos.

* * *

Carlos Fernández Rocha, aspirante a una regiduría por el PAN en el ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, Veracruz, fue asesinado el 8 de febrero. Encargado de un taller en ese municipio, Carlos Fernández buscaba formar parte de la planilla del abogado Salvador Monroy Cosme, quien buscó infructuosamente la candidatura del PAN al ayuntamiento. La alcaldía era gobernada por el exdiputado priista Octavio Pérez Garay, quien ganó el ayuntamiento como candidato independiente en 2017.

Finalmente, en las elecciones del 6 de junio la ganadora fue María Elena Solana Calzada, de la coalición Morena-PT-PVEM, con 24 000 votos (44.2 por ciento).

* * *

Luis Juan Noriega, aspirante a la candidatura de Morena a la alcaldía de Uxpanapa, fue asesinado el 6 de enero. Fue el primer homicidio contra un candidato ocurrido en 2021. El aspirante por este municipio veracruzano fue asesinado en la ciudad de Matías Romero, Oaxaca, y meses después de su asesinato, la coalición Juntos Haremos Historia determinó que la candidatura de ese municipio la encabezara un candidato del PT, Juan Pablo Zamora Bonilla, debido a que dicho partido tenía mayor presencia en el municipio.

El municipio era gobernado por Esteban Campechano Rincón, postulado por el partido Nueva Alianza en los comicios de 2017. En aquellas elecciones, el cómputo de los votos fue violentado por pobladores inconformes con el triunfo de Campechano, quienes secuestraron a los miembros del consejo electoral municipal, violaron los paquetes electorales y obligaron a que el OPLE de Veracruz declarara ganador al PT y su candidato, Domingo Carmona Rojas. Sin embargo, el Tribunal Electoral revisó el proceso, anuló la constancia de mayoría y ordenó entregarla al candidato de Nueva Alianza. Carmona Rojas volvió a postularse a la alcaldía en 2021, ahora por el partido Fuerza por México, pero obtuvo apenas 17% de los votos.

El 6 de junio, el municipio de Uxpanapa fue ganado por el panista Alonso Jaimes Ayala (23.4%), y el candidato de la coalición Morena-PT-PVEM, Juan Pablo Zamora Bonilla, quedó en segundo lugar (21.7 por ciento).

La denuncia de la oposición

El 23 de agosto de 2021, los dirigentes nacionales del PAN, PRI y PRD viajaron a Washington para llevar a la Organización de Estados Americanos un expediente

sobre la influencia del crimen organizado en las elecciones mexicanas. En 57 páginas, los líderes opositores hicieron un recuento de más de 1 000 delitos que según ellos ocurrieron durante el proceso electoral, incluidos 36 asesinatos de aspirantes a cargos de elección popular. Marko Cortés, Alejandro Moreno y Jesús Zambrano alertaron a Luis Almagro, secretario general de la OEA, sobre la situación en aquellos estados en los que en 2021 se renovaron gubernaturas, Congresos locales y ayuntamientos, en los que ganaron Morena y sus aliados: Sinaloa, Guerrero, Michoacán y San Luis Potosí.

El informe contiene casos emblemáticos en los que la prensa local reportó la presencia de grupos armados en casillas, bloqueos carreteros y retenes para aislar poblaciones, amedrentamiento de candidatos y un fenómeno nunca antes visto: “levantones” de operadores electorales de partidos opositores a Morena justo un día antes de la jornada comicial.

El portal sinaloense RíoDoce, por ejemplo, publicó que el equipo priista fue secuestrado durante la noche del viernes y madrugada del sábado, y liberado después de las elecciones. Esto ocurrió principalmente en Culiacán, donde el candidato de la alianza Va por Sinaloa a la alcaldía, Faustino Hernández Álvarez, denunció que sus operadores fueron “levantados” saliendo de un edificio de la CNC, según el reportaje de RíoDoce.⁶

En la denuncia que llevaron a la OEA, PAN, PRI y PRD mencionan también lo estados de Guanajuato, Veracruz y Estado de México, donde hubo elecciones municipales.

Desde entonces, y hasta las elecciones del 5 de junio de 2022, la oposición ha mantenido encendida la alerta por la supuesta influencia del crimen organizado en las elecciones, sin presentar pruebas concretas.

Lo cierto es que las elecciones de 2021 se caracterizaron por los asesinatos de políticos que, en todos los casos, quedaron en la impunidad.

* * *

Cipriano Villanueva Ovando, candidato a la Primera Regiduría del ayuntamiento de Acapetahua, Chiapas, por el partido local Chiapas Unido, fue asesinado el 28 de mayo.

Arturo Flores Bautista, candidato a regidor de Landa de Matamoros, Querétaro, por MC, fue asesinado el 16 de mayo.

Francisco Gerardo Rocha Chávez, candidato a diputado por el distrito XV de Tamaulipas, por el PVEM, fue asesinado el 24 de abril.

Luis Roberto Don Félix, candidato independiente a regidor en Tecate, Baja California, fue asesinado el 9 de abril.

Alejandro Galicia Juárez, candidato del PRD a la primera regiduría en Apaseo el Grande, Guanajuato, fue asesinado el 29 de marzo.

⁶ El juego de los narcos por el poder total en Sinaloa - RíoDoce (riodoce.mx).

Mayco Fabián Tapia Quiñones, candidato de Fuerza por México a diputado local por el Distrito 1 de Nuevo León, fue asesinado el 24 de marzo.

Ivonne Gallegos Carreño, aspirante a la candidatura de la coalición PAN-PRI-PRD a la presidencia municipal de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, fue asesinada el 20 de marzo.

Pedro Gutiérrez, precandidato de Morena a alcalde del municipio de Chilón, Chiapas, fue asesinado el 17 de marzo.

Flor de María Ballina Sánchez, candidata suplente a la presidencia municipal de Isla Mujeres, Quintana Roo, por Redes Sociales Progresistas, fue asesinada el 11 de marzo.

Yuriel Armando González Lara, candidato del PRI a la presidencia municipal en Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, fue asesinado el 4 de marzo.

Analuci Martínez Saldívar, precandidata del PAN a la alcaldía del municipio de Cuquió, Jalisco, fue asesinada el 2 de marzo.

Julio César Galindo Pérez, líder de la Coparmex en San Luis Potosí y coordinador estatal de la plataforma de la coalición Sí por México (PRI-PAN-PRD), fue asesinado el 1 de marzo.

Álvaro Madera López, precandidato del PRI a presidente municipal de Mezquitic, Jalisco, por el PRI, fue “levantado” el 4 de febrero y no ha aparecido.

Juan Antonio Acosta Cano, precandidato del PAN a la presidencia municipal de Juventino Rosas, Guanajuato, fue asesinado el 12 de enero.

Efrén Valois Morales, precandidato de Morena a la alcaldía de Pilcaya, Guerrero, fue asesinado el 21 de diciembre de 2020.

Saúl López Guerra, quien buscaba la candidatura de Morena a la presidencia municipal de Santa María Xadani, Oaxaca, fue asesinado el 26 de noviembre.

Antonio Hernández Godínez, precandidato del PRD a la alcaldía de Chilapa, Guerrero, fue asesinado el 25 de noviembre.

Manuel Dimas Cristóbal, aspirante a la candidatura de Morena en Tierra Blanca, Veracruz, fue asesinado el 31 de octubre.

Y Hugo Villavicencio Gallardo, quien aspiraba a la presidencia municipal de Tlaquepaque, Jalisco, fue asesinado el 25 de octubre. **Ω**

Cómo capturaron los conservadores la Corte de Estados Unidos*

Javier Martín Reyes** y Julio Ríos Figueroa***

Artículo publicado originalmente en la revista Gatopardo (25 julio 2022)

Ahora más que nunca conviene reflexionar sobre lo que parece ser una captura de la Corte Suprema por parte de los conservadores en Estados Unidos y sobre el efecto que eso tiene en la legitimidad de la institución. Como se sabe, en el caso *Dobbs vs. Jackson Women's Health Organization*, resuelto en junio de este año, la mayoría de los integrantes de la Corte concluyó que la Constitución del país no protege la libertad reproductiva de las mujeres y, en consecuencia, los estados tienen actualmente una enorme capacidad para decidir si prohíben o permiten el aborto.

Nos interesa mostrar que esta resolución no es una casualidad ni una sorpresa, sino el producto de un largo proceso de captura, por parte del Partido Republicano, de la judicatura federal. Dicho de otro modo: los cinco votos que borraron de la Constitución el derecho de las mujeres a decidir son sólo el último eslabón de una larga cadena de acciones que ha debilitado la independencia del Poder Judicial en Estados Unidos y esto, en el mediano plazo, podría generar una contrarrevolución de las libertades. La nueva mayoría de jueces conservadores podría seguir la argumentación de *Dobbs* para eliminar la protección constitucional al uso de anticonceptivos, a las relaciones entre personas del mismo sexo y al matrimonio igualitario.

Al respecto, la legitimidad del Poder Judicial rara vez proviene de las urnas. A diferencia de lo que sucede con los poderes Ejecutivo y Legislativo, la judicatura gana su legitimidad por la solidez e imparcialidad con las que resuelve conflictos entre ciudadanos y entre estos y las autoridades. Una Corte legítima es aquella que cuenta con la independencia necesaria para interpretar correcta y convincentemente la Constitución y las leyes, sin interferencias indebidas de otros poderes o actores políticos.

El Judicial es, por supuesto, un poder político en el sentido más amplio del término, pero jamás debe ser una instancia puramente partidista. Aunque está permeada por las preferencias ciudadanas y la opinión pública, es una institución que incluso debe ir en contra de las mayorías legislativas cuando se trata de garantizar los derechos de todas y todos, especialmente los de los grupos más vulnerables. Su función es encontrar el difícil equilibrio entre la Constitución y la democracia, entre la protección de los derechos y la regla de la mayoría.

* Agradecemos a la revista Gatopardo por la autorización para la reproducción del presente artículo y también agradecemos a sus autores. URL: bit.ly/3PIp3Wc

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

*** Profesor asociado del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

La captura de los conservadores tomó casi medio siglo en construirse

Los jueces de la Corte Suprema de los Estados Unidos son propuestos por el presidente y ratificados por el Senado. El sistema de nombramiento es claramente político, pues las mayorías representadas en el Ejecutivo y el Legislativo participan directamente en la selección de los jueces. Sin embargo, hasta hace unos años no prevalecía una lógica puramente partidista en este proceso. Antes de proponer a un candidato o una candidata, había un trabajo de conciliación entre los partidos. Los presidentes, tanto republicanos como demócratas, proponían personas que se identificaban con su proyecto pero, al mismo tiempo, coincidían en seleccionar juristas de calidad y trayectoria reconocidas que aseguraban independencia en lo político y capacidad en lo técnico.

Con el tiempo, la lógica partidista se filtró cada vez más en los nombramientos de los jueces federales. Ambos partidos dejaron a un lado las normas de cooperación, pero el movimiento conservador, ligado al Partido Republicano, diseñó una estrategia de largo plazo con el objetivo de impulsar el nombramiento de jueces identificados más estrechamente con su ideología. La estrategia tenía una parte de filosofía judicial y otra de captura partidista. Un grupo relativamente pequeño pero creciente de juristas y académicos conservadores adoptaron y difundieron, entre un número cada vez mayor de estudiantes y profesionales del derecho, metodologías que en el contexto de Estados Unidos producen resultados conservadores, tales como el textualismo y el originalismo.

Presentadas como metodologías neutrales de interpretación constitucional, el textualismo y el originalismo se convirtieron, en los hechos, en el medio más eficaz para justificar el dismantelamiento de las libertades y el impulso de la agenda republicana. No es difícil adivinar por qué interpretar las disposiciones constitucionales según el entendimiento del siglo XVIII o XIX produce, en general, resultados conservadores. La otra parte de la estrategia consistió en la organización del movimiento conservador en torno a la Sociedad Federalista (Federalist Society) que, desde su fundación en 1982, promueve el nombramiento de jóvenes abogados conservadores como jueces, muchos de los cuales son seguidores del originalismo y el textualismo.

Después de 40 años está claro que la estrategia resultó un éxito: actualmente seis de los nueve ministros de la Corte Suprema (Kavanaugh, Gorsuch, Thomas, Barret, Alito y Roberts) son o fueron miembros de la Federalist Society. El textualismo y el originalismo, que alguna vez fueron una excentricidad, son ahora las metodologías de interpretación dominantes en la Corte. Si bien tomó casi medio siglo construir esta nueva mayoría de conservadores, tan solo en los dos últimos años han hecho suficientes cambios en la jurisprudencia de Estados Unidos como para marcar el inicio de una nueva hegemonía en la interpretación constitucional. El caso *Dobbs*, en el que se revoca un precedente de casi cincuenta años sobre el derecho al aborto, es un ejemplo evidente del poder que tiene esta nueva mayoría.

Sin embargo, el éxito de la estrategia ha tenido altos costos en la legitimidad de la Corte. En particular, los tres nombramientos realizados durante la presiden-

cia de Donald Trump significaron un aumento en la tensión con el Partido Demócrata. Antes de ello, la mayoría republicana en el Senado ni siquiera consideró al candidato propuesto por Barack Obama en enero de 2016 (Merrick Garland, un juez moderado que habría ocupado la vacante del juez conservador Scalia), con el argumento de que ese año, en noviembre, habría elecciones presidenciales. Luego, cuando Donald Trump ganó la presidencia propuso a un candidato claramente conservador y originalista (Neil Gorsuch) y el Senado lo aprobó. Un año después, tras la renuncia del juez centrista Kennedy, Trump llenó su vacante con un juez que está bastante más a la derecha (Kavanaugh). Finalmente, el presidente Trump nombró a la jueza conservadora Amy Coney Barrett.

Fue este último nombramiento de Trump el que inclinó definitivamente la balanza de la Corte en favor del ala más conservadora del Partido Republicano. Con el nombramiento de Barrett se consolidó una mayoría de seis jueces ubicados en la derecha ideológica, formados en el seno de la Federalist Society. El presidente de la Corte, John Roberts, el más centrista e institucional de los seis, quedó relegado a partir de la llegada de Barrett, quien afianzó esta nueva mayoría de conservadores.

El nombramiento de la jueza Barrett también fue el que terminó de dinamitar los puentes de conciliación con los demócratas y abrió un futuro de incertidumbre para la Corte, debido a la pérdida de legitimidad de la institución. Barrett fue nombrada a unos días de la elección presidencial de 2020, en una contradicción abierta de los republicanos respecto a su postura en 2016 ante el candidato de Obama. Además, llegó a ocupar la vacante que produjo la muerte de Ruth Bader Ginsburg, emblema liberal y feminista. No sorprende, a la luz de estos hechos, que su nombramiento haya cimentado la percepción de que la Corte Suprema es una trinchera más, donde los partidos se pelean cada centímetro.

La percepción de que la Corte es neutral —necesaria para la resolución eficaz de conflictos— está seriamente dañada. El porcentaje de personas que tienen mucha o algo de confianza en ella es apenas de 25%, un nivel históricamente bajo, y esta medición es anterior a las polémicas decisiones tomadas recientemente. Quizá lo más grave es que la partidización de los nombramientos también ha roto la relativa sintonía que la Corte tenía con la opinión pública en temas de gran importancia. El nombramiento de los jueces supremos produce un movimiento en la Corte que refleja las preferencias ciudadanas expresadas en la composición partidista de los poderes Ejecutivo y Legislativo. La sintonía no es perfecta, pues el cargo judicial vitalicio produce un cierto retraso, pero esto mismo también permite identificar los cambios más profundos en las preferencias ciudadanas, así como distinguirlos de los cambios coyunturales. El caso *Dobbs* es icónico en este sentido porque la Corte eliminó el derecho al aborto, a pesar de que actualmente 61% de los ciudadanos de Estados Unidos lo apoya en todos los supuestos. En suma: la sintonía entre la institución y la ciudadanía se ha fracturado.

El triunfo del originalismo y el fin del derecho a decidir

Para aquilatar las implicaciones de *Dobbs*, primero es necesario entender los dos precedentes que fueron superados por esta sentencia: *Roe vs. Wade* y *Planned*

Parenthood of Southeastern Pennsylvania vs. Casey. En particular, es importante comprender la forma en que cada uno de estos tres casos reconoció (o negó) el derecho constitucional de las mujeres a interrumpir sus embarazos y los dos estándares que fijaron para analizar la validez de las regulaciones al aborto. En este proceso, la libertad reproductiva de las mujeres pasó de tener una protección constitucional robusta a una prácticamente inexistente.

Empecemos con los precedentes. En 1973 la Corte Suprema dictó la sentencia del caso Roe vs. Wade, en el que una mujer soltera cuestionó la constitucionalidad de las leyes penales de Texas que prohibían el aborto, con excepción de aquellos que, previa recomendación médica, tuvieran como propósito salvar la vida de la madre.

Siete de los nueve integrantes de aquella Corte concluyeron que este tipo de leyes eran inconstitucionales, pues violaban la cláusula de debido proceso, instituida en la decimocuarta enmienda de la Constitución de Estados Unidos. Esta cláusula establece que ningún estado podrá “privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal”. Aunque no se trata de una libertad expresamente mencionada, la Corte interpretó que la cláusula protege el derecho a la privacidad, dentro del cual está comprendida la libertad de las mujeres para terminar sus embarazos. La posibilidad de abortar se convirtió, así, en un derecho de rango constitucional.

Este derecho, sin embargo, no se caracterizó como absoluto. En Roe, la Corte reconoció que los estados tienen un interés legítimo en proteger tanto la salud de la madre como la “potencialidad de la vida”. Para hacer compatibles ambos intereses con el derecho a decidir de las mujeres, la Corte creó un esquema dividido en trimestres. Durante el primer trimestre del embarazo, la decisión de abortar debía dejarse al juicio de la mujer y su médico tratante. A partir del segundo, el derecho a decidir podía regularse, pero sólo con el fin de proteger la salud de la madre y siempre y cuando la regulación estuviese “razonablemente relacionada” con ese objetivo. Finalmente, durante el último trimestre los estados sí podrían regular el aborto con la finalidad de proteger la potencialidad de la vida.

De acuerdo con Roe, el inicio del tercer trimestre es un punto crucial. En la jurisprudencia de Estados Unidos ciertos derechos fundamentales sólo pueden limitarse si se supera un *test* de escrutinio estricto, esto es, si la regulación sirve para alcanzar un interés apremiante y si está estrechamente confeccionada para lograrlo. En el caso de Roe, la Corte razonó que es precisamente al inicio del tercer trimestre cuando la vida de los fetos se vuelve “viable” fuera el vientre materno, entonces su protección puede considerarse un interés estatal apremiante y, por ende, el aborto puede limitarse por esta razón. Por eso, durante el último trimestre los estados pueden incluso prohibir el aborto, con excepción de aquellos casos en los que sea necesario preservar la salud o la vida de la madre.

El esquema de trimestres de Roe se mantuvo vigente durante casi dos décadas hasta que la Corte resolvió el caso Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania vs. Casey (1992). En este asunto, doctores y clínicas de Pensilvania impugnaron las disposiciones legislativas que imponían requisitos para que las mujeres pudieran tener un aborto; por ejemplo, ellas debían otorgar su consentimiento

informado antes del procedimiento, las menores de edad debían contar con la autorización de uno de sus padres y las casadas debían firmar una declaración en la que aseguraran que les habían notificado a sus esposos.

Frente a la petición explícita del gobierno de George H.W. Bush de abandonar los criterios establecidos en Roe, la Corte optó por una solución de compromiso. La sentencia fue escrita por tres integrantes que, pese a haber sido nominados por presidentes republicanos, no eran conservadores, sino que tenían una ideología moderada. Por una parte, la jueza O'Connor y los jueces Kennedy y Souter antepusieron la legitimidad de la institución a sus preferencias personales, enfatizaron la importancia de respetar las decisiones tomadas previamente (el principio conocido como *stare decisis*) y rechazaron las posiciones textualistas y originalistas al reiterar que la decisión de terminar un embarazo sí era una de las libertades protegidas por la cláusula de debido proceso. Asimismo, reafirmaron que los estados no podían prohibir el aborto antes de que el feto sea viable.

Por otra parte, la mayoría en el caso de Casey rechazó tanto el esquema de trimestres de Roe como la aplicación del *test* de escrutinio estricto para analizar las regulaciones del aborto. De acuerdo con el nuevo estándar, los estados sí podían limitar el aborto desde el inicio del embarazo a fin de proteger la salud de la madre y la vida del feto, siempre y cuando esas regulaciones no generaran una “carga indebida”, esto es, que no tuvieran el propósito o el efecto de crear “obstáculos sustanciales” contra el aborto antes de que el feto sea viable.

Por lo tanto, en el caso de Casey, la Corte definió un nuevo equilibrio para Estados Unidos: acotó la libertad reproductiva de las mujeres, le dio mayor peso a la protección del feto y amplió el margen de los estados para imponer obstáculos al aborto. Tanto así que al aplicar el nuevo estándar, la mayoría de los jueces supremos concluyó que todas las regulaciones de Pensilvania al aborto eran constitucionales, excepto la notificación conyugal. Pese a todo, la sentencia reafirmó el estatus constitucional del derecho a decidir y estableció un escrutinio intermedio para las regulaciones al aborto.

El fin de la protección constitucional de la libertad reproductiva de las mujeres llegó con el caso Dobbs vs. Jackson Women’s Health Organization (2022). Esta vez la Corte debía responder si las prohibiciones del aborto antes de la viabilidad del feto eran constitucionales. Específicamente, analizó una ley de Misisipi que, en términos generales, prohíbe el aborto de un “ser humano no nacido” después de quince semanas de gestación.

La mayoría, conformada por los cinco integrantes más conservadores de la Corte (Thomas, Alito, Gorsuch, Barrett y Kavanaugh), no sólo rechazó una de las líneas que con mayor claridad trazaron Roe y Casey —que los estados no pueden prohibir el aborto antes de la viabilidad del feto—, sino que también borró del mapa constitucional el derecho a decidir de las mujeres. Fue un triunfo contundente del originalismo y de la revolución de los conservadores.

Esta mayoría, en el asunto Dobbs, concluyó que tanto Roe como Casey debían abandonarse. Decidieron que la Constitución no protege la libertad reproductiva de las mujeres, pues no está explícitamente establecida en el texto constitucional ni

está firmemente anclada en la historia o las tradiciones de Estados Unidos. Finalmente, decidieron que toda restricción al aborto debe analizarse con el nivel de escrutinio más bajo, según el cual una medida es constitucional si es mínimamente efectiva para alcanzar un objetivo legítimo. Así, la Corte concluyó que la protección a la “vida del no nacido” era un interés legítimo y, por lo tanto, que la ley de Misisipi que prohibía el aborto antes de la viabilidad del feto sí era constitucional.

¿Una contrarrevolución de las libertades?

Bien dicen que la legitimidad judicial se gana centímetro a centímetro, pero que ciertas decisiones pueden causar pérdidas que se miden en kilómetros. Por desgracia, el caso Dobbs podría marcar el inicio de una profunda crisis en una institución que durante décadas había podido consolidarse como un espacio para la protección de los derechos y las libertades. Además, esta decisión amenaza con eliminar otras libertades que hasta ahora se han protegido por la cláusula del debido proceso, tales como el matrimonio igualitario o la libertad de usar anticonceptivos.

Estados Unidos es sólo un ejemplo de cómo la captura partidista puede dinamitar la legitimidad de los poderes judiciales. Durante décadas el Partido Republicano se dedicó a poblar la judicatura con personas afines a una metodología de interpretación que, en los hechos, favorece la agenda de los conservadores. Los resultados están a la vista: cada vez son menos las y los estadounidenses que confían en el máximo tribunal de su país. El futuro de la Corte es, en ese sentido, incierto. Pero algo queda claro: gracias a la captura partidista que han emprendido los conservadores y los republicanos y al triunfo del originalismo, para muchas personas la Corte está cada vez más lejos de ser y parecer un árbitro imparcial. Son malos tiempos para una de las democracias constitucionales más antiguas... y mal haríamos en no tomar nota de las causas de esta crisis. **Ω**

Unidas por la igualdad: lecciones aprendidas de la lucha por la igualdad de género en México

Laura Reyna de la Garza*

Por y para las víctimas y sus familias

Introducción

A las mujeres se les ha dicho que el progreso del feminismo sería más rápido si solamente fueran menos estridentes.

A. SRINIVASAN

En la última década, la lucha por la igualdad de género ha adquirido un nuevo protagonismo en la discusión política y en la vida cotidiana de México. Las feministas se han expresado contra las violencias, las injusticias y las discriminaciones de muy diversas formas y con éstas han logrado transformar leyes obsoletas, cambiar conciencias, transfigurar la política, modificar el orden doméstico e instituir acciones antidiscriminatorias.

En el siglo xx, las cuotas de género se introdujeron como una forma de compensación por la injusticia histórica sufrida de parte de grupos identificables, y representan una prueba del compromiso de la sociedad para reparar esa injusticia.¹ Las cuotas son un sistema de acción afirmativa desarrollado para abrir espacios con el propósito de que las mujeres ocupen puestos en la toma de decisiones.

Las cuotas trajeron consigo la necesidad de revisar los prejuicios y los estereotipos en torno a la negociación. Los estereotipos de género llevan a algunas personas a especular que los hombres son mucho mejores que las mujeres al negociar.² La literatura reciente sobre negociaciones demuestra que cuando las mujeres negocian en nombre de otras personas, presentan resultados tan exitosos como los de los hombres.³

Exceptuando sus desigualdades en materia de paridad económica y las inaceptables violencias, México ha sido un ejemplo mundial en la promoción del empoderamiento político de las mujeres, mientras que en el resto del mundo sólo se ha cerrado 24.7% de la brecha de empoderamiento político global.⁴ Este reconoci-

* Maestra en Políticas de Tecnología por la Universidad de Cambridge y doctora en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública.

¹ Baldez, Krook y Nanivadekar, "The pros and cons...", p. 119.

² Kray, Thompson y Galinsky, "Battle of the sexes...", p. 942.

³ Amanatullah y Morris, "Negotiating gender roles...", pp. 256-267.

⁴ World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2020*, p. 5.

miento fue resultado de la reforma llamada Paridad en Todo, la cual supera el mecanismo de las cuotas y reconoce la paridad transversal.⁵

La paridad constitucional es una de las mayores conquistas de las feministas institucionales en época reciente. Gracias a ello, México se colocó entre los cinco países que más han mejorado en la reducción de la brecha de género en el mundo.⁶

La reforma de paridad constitucional garantiza que la mitad de los puestos de decisión sean para mujeres en los tres poderes del Estado, los tres niveles de gobierno, los órganos autónomos, las candidaturas de los partidos políticos a cargos de elección popular, así como en la elección de representantes ante ayuntamientos en municipios con población indígena, reconociendo así la paridad transversal a nivel constitucional.

Paridad en Todo fue el resultado de un proceso de 30 años de sentencias del Tribunal Electoral, de reformas legislativas y de continuas negociaciones promovidas por mujeres de diferentes organizaciones. Sin embargo, un momento significativo de todo el proceso de negociaciones fue cuando se acordó la paridad constitucional en las candidaturas a legisladores federales y locales en México, entre octubre de 2013 y febrero de 2014.

El presente ensayo analiza la participación de las feministas institucionales, entendidas como lideresas políticas, en las negociaciones multisectoriales realizadas en 2013-2014 mediante un enfoque cualitativo de estudio de caso. El análisis está guiado por una pregunta central de investigación: ¿qué papel tuvo el género de las feministas institucionales, si es que lo hizo, en la negociación por la paridad legislativa? El objetivo general es añadir un estudio de caso cualitativo que demuestre el impacto del poder y el género en el proceso de negociación en una época de paridad, y con ello aportar una prueba de cómo los feminismos pueden hacer uso de la política y de herramientas de negociación para avanzar en la lucha.

La negociación como arma de lucha

Vivamos un tiempo nuevo
de plena igualdad con los hombres;
sin privilegios que no requerimos,
pero sin desventajas que no merecemos.

GRISELDA ÁLVAREZ

La negociación tiene una brecha de género, porque se percibe erróneamente como una actividad estereotípicamente masculina. Las características tradicionales de quienes negocian eficazmente se relacionan con rasgos masculinos: decisión, autocontrol —en especial de sus emociones—, determinación, entre otros.⁷ Por otro lado, las personas que negocian ineficazmente son percibidas como incapaces de gestionar sus emociones,⁸ débiles, irracionales y demasiado conciliadoras. En con-

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se reforman...”.

⁶ World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2020*, p. 6.

⁷ Raiffa, *The Art and Science of Negotiation*, pp. 119-121.

⁸ Fisher, Ury y Patton, *Getting to Yes...*, p. 46.

secuencia, la interpretación convencional de los rasgos que caracterizan a quienes negocian ineficazmente está vinculada con la feminidad.

La literatura tradicional sobre la negociación sostiene que, en comparación con los hombres, las mujeres tienden a rendir menos en las negociaciones importantes.⁹ La investigación de Manea *et al.*¹⁰ demuestra que la forma de enfocar las diferencias de género influye en la forma de gestionar las negociaciones mixtas. En este sentido, “prefieren recomendar a las mujeres que se ajustan al estereotipo masculino de buen negociador (es decir, que lo asimilen) para tener éxito”.¹¹

Las mujeres evitan la negociación por la incongruencia esperada en el proceso mismo. Es decir, hay mayor propensión a evitar a quienes son incongruentes con su rol de género que a quienes sí son congruentes con éste.¹² Por ello, a menudo se presiona a las mujeres para que adopten rasgos masculinos al negociar. Sin embargo, son rechazadas si se atreven a hacerlo.

Los estereotipos de género complican las negociaciones para las mujeres. Amanatullah y Morris señalan que, durante un proceso de negociación, las mujeres están negociando simultáneamente la aprobación social y cediendo en cuestiones materiales en un contexto en el que su asertividad se consideraría contraria a las expectativas de género. Sin embargo, la defensa de derechos modera el efecto del género en los comportamientos y resultados de la negociación.¹³

La perspectiva de género en la teoría de la negociación es relativamente nueva. Los expertos en esta teoría de finales del siglo xx se excusaban de referirse al tema. Por ejemplo, el famoso profesor de negociación de la Universidad Harvard, Howard Raiffa afirma explícitamente en su libro *The Art and Science of Negotiation* que se negó a dirigirse a un grupo de mujeres profesionales que estaban inscritas en un programa de mitad de carrera en la Kennedy School of Government de Harvard “no por falta de simpatía, sino por falta de conocimiento”.¹⁴ Elegir el camino institucional implica también luchar con violencias institucionales, incluso cuando se quiere aprender a superarlas.

La ausencia de caminos institucionales y rutas para su expresión política genera el sentimiento de no poder hacer nada. “El rendimiento de las mujeres en las negociaciones mejoraría si lo implícito se hiciera explícito. Al menos eso da a las mujeres la oportunidad de rebelarse contra el estereotipo”.¹⁵ Hacer política institucional, es decir, negociar, debatir y forjar acuerdos, se vuelve complejo para una mujer pues se espera de ella un comportamiento masculino, pero se le castiga al emplearlo.

⁹ Kray, Galinsky y Thompson, “Reversing the gender gap...”, p. 404.

¹⁰ Manea, Demoulin e Yzerbyt, “Whatever you do...”, p. 338.

¹¹ *Ibid.*, p. 347.

¹² Bear, “Passing the Buck’...”, p. 68.

¹³ Amanatullah y Morris, “Negotiating gender roles...”, p. 263.

¹⁴ Raiffa, *The Art and Science of Negotiation*, p. 123.

¹⁵ Kray, Thompson y Galinsky, “Battle of the sexes...”, p. 956.

Los retos de los feminismos

Los feminismos en México se enfrentan a dos grandes retos. Primero, el largo camino por recorrer para alcanzar la igualdad sustantiva. Los datos hablan por sí solos. Según el Informe Global de la Brecha de Género, México ocupa el lugar 122 a nivel mundial en cuanto a participación económica y oportunidades para las mujeres. Las amplias brechas tanto en salarios (50%) como en puestos directivos (14.6%) muestran cómo las mujeres son menos valoradas que los hombres en el ámbito laboral.¹⁶ Seis de cada diez mujeres en México han sufrido violencia.¹⁷ Cada día desaparecen un promedio de 18 mujeres en el país. Del 1 de diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2020, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas documentó la desaparición de 20 431 mujeres, niñas y adolescentes en México.¹⁸

Los mecanismos para promover el empoderamiento de las mujeres —cuotas, educación y capacitación, créditos, reformas legales— son necesarios pero no suficientes; son un medio, no un fin en sí mismos.¹⁹ Ante esta situación, diversos grupos feministas han expresado su rabia, dolor e indignación mediante marchas, protestas e intervenciones de espacios públicos por medio de pintas que han tomado por sorpresa a la sociedad mexicana.²⁰

El segundo reto se centra en el *affidamento*²¹ y la sororidad. Prevalece un conocimiento perdido entre las diversas formas de ejercer los feminismos:

Las feministas requerimos pasar del apoyo que nos prestamos a una alianza política en la que haya lugar para la diversidad y el disenso [...] ¿acaso no existe la posibili-

¹⁶ World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2021*, p. 38.

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta nacional sobre la dinámica...”.

¹⁸ Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, “Informe del OCNF...”.

¹⁹ Cornwall y Edwards, “Introduction: Negotiating empowerment”.

²⁰ El presente texto no pretende ahondar en la diferenciación de los tipos de acción política o tendencias de los feminismos. Entiendo por feministas institucionales a quienes deciden expresar su participación política en el feminismo por medio de instituciones, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, existen muchas críticas a este tipo de participación política. “Una discusión fundamental para las distintas feministas es si la respuesta a la violencia debe ser la violencia; para unas resulta contraproducente mientras que otras la ven como una forma de auto-defensa. [...] las feministas mexicanas no son las primeras, ni serán las últimas, en recurrir a acciones que se consideran violentas: hagamos memoria de las sufragistas” (Lamas, *Dolor y política...*). Por ejemplo, destaca la lucha de las sufragistas británicas, como Emmeline Pankhurst, Rosa May Billinghurst y Sophia Duleep Singh, quienes estuvieron dispuestas a infringir la ley para visibilizar sus causas. La sufragista Emma Goldman argumentaba que las feministas institucionales “logran sólo un bien superficial para las mujeres” y por ello era “necesario generar un movimiento desde el ámbito doméstico” (Bianchi, “El pensamiento anarcofeminista...”). Este escenario de finales del siglo XIX en Inglaterra resulta extrañamente familiar para el México del siglo XXI; feministas mexicanas han emprendido acciones que se consideran violentas e incluso han infringido la ley para posicionar su mensaje político. La discusión respecto a cuál es la mejor forma en que las mujeres “deben” expresarse políticamente ante las constantes violaciones a sus derechos humanos se ha vuelto una discusión pública en el país.

²¹ *Affidamento* es el acto por medio del cual las mujeres podrían encontrarse con otras iguales en la opresión, y construir con ellas lazos de solidaridad, amor y respeto. [Ed.].

dad de encontrar coincidencias puntuales y avanzar en ciertas acciones comunes? [...] Para desarrollar acciones políticas feministas hay que sentarnos a debatir entre nosotras.²²

Una forma de reflexionar de manera conjunta es hacer una evaluación de los éxitos y fracasos de todas las tendencias de los feminismos.

Estudio de caso: de las cuotas a la paridad constitucional en México

Las mujeres pertenecen a todos los lugares
donde se toman decisiones.

RUTH BATHER GINSBURG

En menos de 10 años, después de una larga defensa de las mujeres, la legislación mexicana sobre la igualdad de género en la representación política pasó de un sistema de cuotas a la paridad general. Aunque las cuotas existían formalmente desde 1993 en la legislación electoral, su aplicación gradual comenzó en 2002 con una proporción de 30/70%. En 2008, una nueva reforma electoral impuso un mayor porcentaje de candidaturas, con lo que se elevó la cuota de género al 60/40% en las candidaturas legislativas. La paridad legislativa se aprobó en 2013-2014²³ y, finalmente, en 2019 el Congreso estableció la paridad constitucional transversal. Las negociaciones y reformas de 2013-2014 fueron un antecedente clave para la modificación constitucional de 2019: representaron la transición de un sistema de cuotas a la paridad.

Contexto social, institucional e histórico

La paridad de género para las candidaturas legislativas en 2013-2014 fue una negociación multisectorial realizada en un escenario complejo. Por ejemplo, tenía a su favor el mandato de incorporar las sentencias del Tribunal Electoral sobre paridad de género. Por otro lado, se encontraba en medio de las negociaciones del Pacto por México.

La reforma de cuotas de 2008 tenía un vacío legal que eximía a los procedimientos internos de los partidos de cumplir con la cuota del 60/40 según el método de selección democrática en las candidaturas. Los partidos políticos utilizaron este vacío en la ley para poner en marcha un vergonzoso fraude al imponer a mujeres que se registraban como candidatas y luego cedían su espacio a un hombre. A pesar de ello, no hubo ninguna sanción para los partidos que abusaron de este vacío.

Este escenario generó y facilitó la organización y el activismo de diferentes mujeres, políticas, académicas, funcionarias y comunicadoras, que se unieron para promover una paridad transversal.²⁴ A raíz del incumplimiento de la reforma de

²² Lamas, *Dolor y política...*, p. 147.

²³ Peña Molina, "La paridad de género...", pp. 38-44.

²⁴ *Ibid.*, p. 40.

2008, un grupo de lideresas de diferentes partidos políticos interpusieron un juicio para la protección de los derechos políticos-electorales de la ciudadanía.²⁵

Entre las diversas organizaciones de la sociedad civil que mostraron un activismo más persistente destaca el trabajo de la Red Mujeres en Plural (RMP). En conjunto, mujeres de todos los partidos y organizaciones políticas fundaron en esta red una agenda feminista hacia la igualdad sustantiva. Como afirmó Silvia Hernández, integrante de la RMP: “Teníamos una causa, una estrategia y un equipo. Funcionó muy bien. Logramos el resultado esperado”.²⁶ Esta demanda, tramitada por el entonces Tribunal Electoral, recibió un fallo favorable en la sentencia 12624 bajo la presidencia de Alanís.²⁷ Este fallo sentó un precedente judicial fundamental para la garantía de los derechos políticos de las mujeres.²⁸

Es importante destacar que las negociaciones por la paridad de género se dieron al mismo tiempo que los principales partidos políticos impulsaron el Pacto por México, una agenda legislativa conjunta en materia de derechos políticos, económicos y humanos. Fue el acuerdo político multipartidista más relevante firmado en el país en las últimas décadas por el nivel de consenso construido según los alcances de las reformas aprobadas.²⁹

Los partidos políticos y sus contradicciones

La paridad de género en el Congreso fue una negociación multipartidista de varias entidades. En primer lugar, del gobierno federal: el 11 de octubre de 2013, el presidente Enrique Peña Nieto envió una iniciativa al Congreso que proponía una reforma a la ley electoral. La iniciativa del presidente buscaba garantizar el principio de igualdad sustantiva plasmado en la paridad.

Los miembros de los principales partidos políticos del Pacto por México³⁰ también desempeñaron un rol clave. Durante décadas, los partidos políticos se negaron sistemáticamente a implementar las cuotas de género y presentaron diferentes argumentos en contra. Sus dirigentes argüían que no había suficientes mujeres preparadas para ser candidatas y que aunque se prepararan para serlo, el pueblo mexicano no votaría por ellas. Incluso diferentes actores del entonces partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional, se expresaron en contra de las cuotas de género. Uno de sus argumentos de la no implementa-

²⁵ El 7 de noviembre de 2011, María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Esther Morales Pérez Refuge, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara interpusieron un juicio ante la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano para impugnar el acuerdo del Instituto Federal Electoral (SUP-JDC-12624/2011), que mencionaba los criterios para el registro de candidaturas.

²⁶ Alcocer, *Cuota de género...*, p. 38.

²⁷ En 2007, María del Carmen Alanís se convirtió en la primera mujer magistrada en ocupar la presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²⁸ Peña Molina, “La paridad de género...”, p. 41.

²⁹ Zepeda, “El Pacto por México...”, pp. 25-26.

³⁰ Los principales eran: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

ción fue el respetar las tradiciones y costumbres de las comunidades indígenas en México.

Ante la negativa de los partidos políticos de incluir la participación política de las mujeres, surgió la Red de Mujeres en Plural como un actor transversal de la sociedad civil. Mujeres con experiencia como legisladoras, militantes de partidos políticos, magistradas, activistas y profesionales construyeron esta red. Participaron en la negociación con un doble papel: por un lado como integrantes de un partido político o de una institución federal. Por otro, trabajaron como feministas institucionales al exigir el derecho de las mujeres a participar en los asuntos públicos en condiciones de paridad.

Tras la presentación de la iniciativa del presidente en el Senado, los diferentes partidos políticos debatieron tres cuestiones esenciales. Primero, la aplicación de las sentencias de la Corte Electoral. Segundo, la postulación de fórmulas con el mismo género y la paridad de género en la representación legislativa local y federal. Tercero, la aplicación de sanciones e incentivos para los partidos políticos. El Tribunal Electoral fungió como mediador a largo plazo de esta controversia.

El proceso de negociación

La perspectiva de género desempeñó un papel importante en el éxito de las negociaciones para la paridad transversal de género. A diferencia de los distintos partidos políticos, la Red de Mujeres en Plural tenía un objetivo y una estrategia clara y meditada. La primera estrategia fue el establecimiento de una alianza de mujeres en diferentes funciones de liderazgo y posiciones políticas para defender la causa en su sector.

La Red de Mujeres en Plural se preparó intuitivamente para negociar utilizando una perspectiva de género. La preparación tradicional para la negociación consta de seis pasos: conócete a ti mismo, conoce a tus adversarios, reflexiona sobre las convenciones de negociación, considera la logística de la situación, organiza negociaciones simuladas y establece tus puntos de aspiración.³¹ En cambio, un enfoque de negociación con perspectiva de género propone la siguiente estrategia: “Entrar en el paso, adaptar nuestros consejos generales a la situación específica, prestar atención a las diferencias, pero evitando estereotipar a los individuos, cuestionar tus suposiciones, escuchar activamente”.³²

Las feministas institucionales habían hecho su tarea, ya que presentaron interna y públicamente la lógica de sus argumentos y salieron adelante a pesar de las resistencias de los líderes de los partidos políticos. Por ejemplo, tan pronto como el presidente Peña Nieto presentó la iniciativa, la Red de Mujeres en Plural emitió un manifiesto público en periódicos y medios sociales en el que presionaba por la paridad total y por sanciones a los partidos políticos que infringieran la ley. Sus acciones coordinadas para convencer internamente a los líderes políticos y para condenar públicamente la falta de apoyo a la paridad tuvieron un efecto inmediato.

³¹ Raiffa, *The Art and Science of Negotiation*, pp. 126-127.

³² Fisher, Ury y Patton, *Getting to Yes...*, pp. 160-162.

Conscientemente o no, hicieron suyo el estereotipo de género de que cuando una mujer negocia en nombre de otras personas, se codifica como congruente con la feminidad comunitaria.³³ Las mujeres, cuando negocian en sororidad y por otras, son mucho más efectivas.

Las lideresas utilizaron los estereotipos de género en su beneficio al desempeñar un doble papel en la negociación. Como feministas y como integrantes de un partido político, hicieron público —alto y claro— que luchaban unidas por la paridad, y consiguieron que recayera sobre los líderes masculinos de los partidos políticos el contragolpe de un mal resultado. En respuesta y en medio de las negociaciones de otras reformas, los partidos políticos empezaron a aceptar cada vez más concesiones a las mujeres.

Una segunda estrategia que las feministas institucionales desarrollaron fue la resiliencia y el utilizar la red como espacio de sororidad para superar la violencia política de género y las amenazas. En una entrevista para este ensayo, Diva Gastélum,³⁴ exsenadora del entonces partido gobernante PRI, narró cómo diferentes colegas la presionaron para que decidiera entre su carrera política en Sinaloa y la agenda de género del país.

Otro ejemplo es el de la exmagistrada Maricarmen Alanís, quien expresó que como presidenta del Tribunal Electoral fue violentada políticamente por los dirigentes del partido y por sus colegas jueces. En una entrevista realizada para esta investigación, declaró: “Estaban furiosos por las decisiones que se tomaron en su contra”.³⁵ Silvia Hernández, integrante de la Red de Mujeres en Plural, dice sobre Alanís: “Aunque su papel de magistrada le impedía jugar públicamente por la causa [...] sabíamos que estaba de nuestro lado”.³⁶

La preocupación por confirmar el estereotipo produce ansiedad y reduce el rendimiento y, por tanto, la persona confirma involuntariamente el estereotipo.³⁷ Las mujeres en la política tuvieron que empoderarse y ayudarse mutuamente para superar estas preocupaciones surgidas de la continua violencia política. Estas estrategias de sororidad fueron vitales para que las mujeres pudieran proponer un compromiso creativo dentro de sus partidos y para tramitar una ley que introdujera el principio de igualdad sustantiva en la Constitución.

La paridad legislativa constitucional fue aprobada con un amplio consenso en ambas Cámaras en menos de seis meses. El 3 de diciembre de 2013, el Senado mexicano la aprobó con 107 votos a favor. Posteriormente, la Cámara de Diputados la aprobó con una mayoría calificada de 409 votos a favor. Finalmente, fue promulgada en febrero de 2014.³⁸ La reforma incluyó más de lo que la propuesta inicial del presidente pretendía.

³³ Amanatullah y Morris, “Negotiating gender roles...”, pp. 256-257.

³⁴ Diva Gastélum fue presidenta del Organismo Nacional de Mujeres del Partido Revolucionario Institucional (ONMPRI) durante el proceso de negociación.

³⁵ Alanís, Entrevista...

³⁶ Alcocer, *Cuota de género...*, p. 40.

³⁷ Kray, Thompson y Galinsky, “Battle of the sexes...”, p. 943.

³⁸ Sistema de Información Legislativa, Iniciativa de proyecto que reforma...

Conclusiones: cinco lecciones aprendidas

Hacer política es algo necesario, aunque decepcionante.

MARTHA LAMAS

Durante décadas, las mexicanas intentaron obtener la paridad legislativa; negociar unidas por la paridad fue clave para hacerlo realidad. Este proceso histórico requirió el desarrollo de estrategias y cambios de comportamiento político en las feministas institucionales. El proceso de entrevistas y la investigación para este estudio de caso permite sacar cinco grandes lecciones para toda feminista a la que le interese construir una agenda política para todas.

Primera, la idea de que sólo hay espacio para una mujer en lo público es cosa del pasado. El que la Red de Mujeres en Plural viera a sus integrantes en referencia y no en competencia, permitió el establecimiento de una alianza de mujeres en diferentes roles de liderazgo y posiciones políticas para defender la paridad en su sector. La perspectiva de género y el *affidamento* fueron claves.

Segunda, la sororidad hace la diferencia. Gastélum, como diputada; Alanís, como magistrada; y Hernández, como integrante de la sociedad civil, sortearon varias violencias, obstáculos y bloqueos impuestos por diferentes actores durante las negociaciones. Todas tuvieron que desarrollar resiliencia para superar la violencia política de género. Trabajar unidas por la paridad como estrategia les permitió superar las resistencias internas y promover un compromiso creativo entre las partes.

Tercera, desmitificar la resiliencia feminista. Cuando una mujer “rompe un techo de cristal” o es la primera en llegar a una posición política, no sólo abrió camino para todas, ¡le cayeron vidrios encima! No es fácil. Las entrevistadas comentaron la complejidad de continuar con su vida profesional posterior a este logro. Incluso la presencia de muchas de las que trabajaron en la red está hoy desdibujada en el ámbito político.

Cuarta, la inclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisiones ha cambiado las dinámicas de la negociación. Hasta hace poco, las mujeres políticas adoptaban estrategias de negociación masculinizadas que las orillaba a comportarse “como hombres” al momento de dialogar, reducir su feminidad física en el espacio público y pagar un alto costo social.

Las feministas de la Red de Mujeres en Plural, conscientemente o no, usaron una estrategia de negociación empática, la cual puso en el centro la idea de que negocian en nombre de otras personas. Esta estrategia rompió con el estereotipo de correlacionar el papel de las mujeres en las negociaciones con el fracaso.

Las mujeres somos buenas negociando cuando pensamos que negociamos en nombre de alguien más. Esta cuarta lección es clave: cada vez que una mujer sienta el síndrome de la impostora al negociar algo (sueldo, oportunidad, proyecto, idea, trabajo o derecho), es importante que adopte la estrategia empática y que no piense en sí misma, sino en todas las mujeres que vienen detrás. Este cambio en la lógica de negociar permitió que lideresas partidistas, legisladoras, juezas e integrantes de la sociedad civil se unieran por la paridad. Sería interesante contar con más análisis académicos sobre cómo las lideresas superan la brecha de las negociaciones.

Más allá de los significativos avances en la participación política, para algunas las acciones administrativas y legislativas con perspectiva de género siguen pendientes. Una quinta lección es la urgencia de más investigación que genere puentes entre los feminismos. Los datos de las violencias, las injusticias y la discriminación producen una frustración, una decepción política y un dolor que explican el que “feministas del bloque negro” elijan salir a las calles, vandalizar espacios públicos y tomar instalaciones. ¿De qué sirve tener mujeres en el poder si siguen asesinando a 11 mexicanas diariamente? “Las múltiples violencias son una expresión pública de hartazgo por los altos niveles de impunidad que existen, y también son fruto de una gran decepción política”.³⁹ Una realidad es que a pesar de conquistar derechos, la ruta institucional es larga, lenta y demasiado complicada para dar resultados inmediatos. Una futura línea de investigación sería identificar algún éxito de las feministas del bloque negro o de cualquier otra tendencia y presentarlo como herramienta para el diálogo.

Es claro que los logros de cada una de las olas feministas no llegaron de manera gratuita. En menos de 70 años, las mexicanas avanzamos de no tener derecho al voto a la paridad constitucional. Sin embargo, esperar siete décadas para erradicar la violencia feminicida, eliminar la impunidad o lograr la igualdad salarial es mucho tiempo. Ambas perspectivas son ciertas, y no tendrían por qué ser antagónicas.

Los feminicidios, la disparidad salarial, todas las violencias son ejemplo de que la lucha feminista aún tiene agenda por explorar. Ante esta inaceptable situación para las mexicanas, el trabajo de las feministas se amplía. A manera de conclusión, la política es hacer puentes. “En la política hay discrepancia y antagonismo, y también es negociación y acuerdos”.⁴⁰ En política no hay tarea menor. Las feministas institucionales pueden aprender mucho de las estrategias de sus colegas del bloque negro, y viceversa. Construir puentes entre los feminismos puede empezar por compartir sus estrategias exitosas, fracasos estrepitosos y después, tal vez, proyectos en común. Al fin y al cabo, todas trabajamos por el mismo objetivo: la igualdad. **Ω**

Referencias

- Alanís, M.C., Entrevista para esta investigación, en la Universidad de Cambridge, Reino Unido, 2020.
- Alcocer, J., *Cuota de género: una sentencia histórica*, Guadalajara, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2013.
- Amanatullah, E.T., y M.W. Morris, “Negotiating gender roles: Gender differences in assertive negotiating are mediated by women’s fear of backlash and attenuated when negotiating on behalf of others”, *Journal of Personality & Social Psychology*, 98(2), 2010, pp. 256-267.
- Arrieta Cenicerros, L., y D. Ramírez Arriaga, “La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del Pacto por México”, *Estudios Políticos* 39, 2016, pp. 121-147.

³⁹ Lamas, *Dolor y política...*

⁴⁰ *Idem.*

- Baldez, L., M. Lena Krook y M. Nanivadekar, "The pros and cons of gender quota laws: What happens when you kick men out and let women in?", *Critical Perspectives*, 2(1), 2006, p. 29.
- Bear, J., "Passing the Buck': Incongruence between gender role and topic leads to avoidance of negotiation", Social Science Research Network, Scholarly Paper, 2010.
- Bianchi, B., "El pensamiento anarcofeminista de Emma Goldman", en *Feminismo y anarquía*, Pisa, BFS Ediciones, 2009.
- Cornwall, A., y J. Edwards, "Introduction: Negotiating empowerment", *IDS Bulletin*, 41(2), 2010, pp. 1-9.
- Diario Oficial de la Federación*, "Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros", 2019.
- Fisher, R., W. Ury y B. Patton, *Getting to Yes: Negotiating an Agreement Without Giving In*, Nueva York, Random House, 1999.
- Global Shapers Ciudad de México, "Disparidad salarial en profesionistas de software en México: evidencia de la desigualdad de género en la industria de tecnología – Taller de Datos", 2019, en <<https://datos.nexos.com.mx/?p=1110>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares", 2016, en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf>.
- Kray, L., A. Galinsky y L. Thompson, "Reversing the gender gap in negotiations: An exploration of stereotype regeneration", *Journal of Organizational Behaviour and Human Decision Processes*, 87(2), 2002, pp. 386-410.
- Kray, L.J., L. Thompson y A. Galinsky, "Battle of the sexes: Gender stereotype confirmation and reactance in negotiations", *Journal of Personality & Social Psychology*, 80(6), 2001.
- Lamas, M., *Dolor y política: sentir, pensar y hablar desde el feminismo*, México, Océano, 2020.
- Manea, C., S. Demoulin y V. Yzerbyt, "Whatever you do, just don't let him notice you're a woman!: General beliefs on women's gender ideology as a function of topic in mixed-gender negotiations", *International Journal of Psychology*, 56(3), 2021, pp. 338-348.
- Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (2021), "Informe del OCNF, CDD y REDTDT al Comité CEDAW ante la evaluación intermedia al Estado mexicano", en <<https://www.observatoriofemicidiomexico.org/post/violencia-contra-las-mujeres-en-m%C3%A9xico-informe-del-ocnf-cdd-y-redtdt-al-comit%C3%A9-cedaw>>.
- Peña Molina, B.O., "La paridad de género: eje de la Reforma Político-Electoral en México", Guadalajara, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2014.
- Raiffa, H., *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, Harvard University Press, 1982.
- Sistema de Información Legislativa, Iniciativa de proyecto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, 2014.
- Srinivasan, A., "The aptness of anger", *The Journal of Political Philosophy*, 26(2), 2018, pp. 123-144.
- Vázquez Correa, L., "Reforma constitucional de paridad de género: rutas para su implementación", México, Instituto Belisario Domínguez, 2019.
- World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2020*, 2019.
- World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2021*, 2021.
- Zepeda, P., "El Pacto por México, un intento de gobierno de coalición", Instituto Belisario Domínguez, 2017.

REFORMA ELECTORAL

México no necesita una reforma electoral para el 2024. Necesita elecciones libres, limpias y confiables; por eso, México necesita al INE

Instituto de Estudios para la Transición Democrática

México forma parte de una desafortunada constelación de países que han seguido una tendencia de progresiva erosión de su democracia. Durante los últimos cuatro años, nuestro país enfrenta un acelerado proceso de destrucción institucional que, a diferencia de otros momentos en los que las democracias se han desplomado de golpe, la nuestra se está desmantelando pieza por pieza, producto de decisiones del Ejecutivo y su coalición gobernante.

En nuestro balance sobre la democracia mexicana,¹ en el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), sostenemos que: “El Presidente de la República y su coalición (Morena), desde finales de 2018 y hasta la fecha, han protagonizado una vasta operación política bajo la forma de leyes, decretos o de iniciativas que están trastocando casi todos los elementos del sistema constitucional democrático. Desde la división de poderes hasta el federalismo; desde la libertad de prensa hasta la libertad de gestión y de cátedra en las universidades; desde la laicidad del Estado hasta la representación en el Congreso; desde la independencia judicial hasta la autonomía de las autoridades electorales”.

En este lapso, el gobierno de México ha mostrado una abierta propensión a violar la Constitución y las leyes en distintos ámbitos, y a negarse a estar sujeto al control de instituciones, agencias de transparencia y rendición de cuentas y órganos autónomos, como el Instituto Nacional Electoral (INE). El embate contra el INE no es nuevo, pero resulta cada vez más grave en virtud de que ha pasado de una retórica del Presidente y su partido para denostar a la autoridad

¹ Instituto de Estudios para la Transición Democrática, *2021: el estado de la democracia (el caso mexicano)*, 2021, en <<https://ietd.org.mx/2021-el-estado-de-la-democracia-el-caso-mexicano/>>.

electoral, a ataques sistemáticos al INE y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); amenazas a funcionarios electorales, que han atentado incluso contra su integridad física; asfixia presupuestal que, año tras año, afecta las capacidades de arbitraje; y ahora, propuestas de reforma electoral que minusvalúan el pluralismo, merman la calidad de la representación política, debilitan la competencia electoral y tienen como propósito la captura de los órganos electorales.

Como se sabe, el 28 de abril de 2022 se publicó en la Gaceta Parlamentaria la “Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”. Se trata de:

- Una iniciativa de reforma político-electoral que propone el Presidente de la República, sin escucha, consulta o diálogo con ningún actor político, social o académico, hecho que no sucedía desde 1977.

- Una propuesta de reforma que, por primera vez en el México democrático, se formula desde el poder en turno y no a partir de las exigencias de las fuerzas de oposición. Se trata de un auténtico punto de quiebre con el proceso democratizador de las últimas décadas.

- Un planteamiento de demolición que, de ser aprobado, deberá instrumentarse directamente en una elección presidencial. Este hecho no es menor: la reforma de 1996 fue puesta a prueba en las elecciones intermedias de 1997, la de 2007-2008 en las legislativas y locales de 2009 y la de 2014, que se validó en 2015.

- Una intentona que trastoca el funcionamiento del sistema electoral que arroja buenas cuentas desde hace tres décadas y constituye un intento para refundar y mermar las condiciones de competencia y el pluralismo.

En suma, la propuesta de reforma que el presidente Andrés Manuel López Obrador envió a la Cámara de Diputados está claramente diseñada para destruir lo que en más de cuatro décadas hemos construido en colectivo mexicanos y mexicanas.

Una agenda para la destrucción

La agenda del Presidente y Morena pretende modificar elementos sustanciales del sistema electoral y que han sido resultado de amplios consensos:

- El sistema de financiamiento de los partidos políticos consolidado en 1996.
- El acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión con fines electorales, elemento central del reclamo de las fuerzas políticas que perdieron la elección del 2006 y fue regulado en 2007-2008.

- La selección de consejeros electorales y magistrados del Tribunal Electoral por dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a partir de amplios consensos, con criterios profesionales y meritocráticos, mediante la negociación y formación de acuerdos entre los representantes populares de las distintas fracciones parlamentarias. En sustitución, la iniciativa propone la elección directa de consejeros electorales y magistrados, es decir, convertirlos en candidatos, inevitablemente apoyados por partidos, cosa que los enfrascaría en las mismas contiendas partidistas.

tas-electorales que están llamados a regular, deteriorando así la indispensable imparcialidad.

- La coexistencia y coordinación del INE con los organismos públicos locales electorales (OPLE) en las entidades federativas, resuelta con la reforma de 2014 que convirtió al IFE en autoridad nacional. Con ímpetu centralista, la reforma plantea ahora la unificación de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales y la extinción de los organismos públicos locales y tribunales electorales de las entidades federativas, negándoles su derecho constitucional y soberano a emitir leyes y contar con sus propias instituciones electorales.

- La selección escalonada de consejeros y magistrados y la continuidad constitucional y legal del INE y el TEPJF, a fin de inyectar certidumbre y mantener capacidades y procedimientos institucionales a lo largo de ciclos político-electorales. Contra ello, la iniciativa pretende la eliminación del INE y su sustitución por un incierto Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), así como la creación de una nueva Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en una abierta vulneración a la autonomía de las autoridades electorales —autonomía que, dada la larga historia de autoritarismo de partido dominante en el país, ha sido la garantía esencial de la limpieza y equidad de las elecciones—.

Por otra parte, la iniciativa incluye aspectos que trastocan las condiciones de representación política y el pluralismo existente:

- La elección mediante sistema de listas por entidad federativa y reducción del número de legisladoras y legisladores, un atentado a la pluralidad que se materializó en los cuerpos legislativos desde 1986.

- El voto electrónico, un tema que transmuta la mecánica electoral actual y que debe construirse desde la confianza, los instrumentos tecnológicos idóneos y una gran inversión pública incompatible con el catecismo de la “austeridad”.

- La reducción de integrantes de congresos locales, ayuntamientos y alcaldías, lo que atenta, simultáneamente, contra el federalismo y el pluralismo.

Como se advierte, no se trata de un cambio, sino de una intentona de destrucción de un sistema electoral que funciona y cuya edificación ha sido fruto de un largo proceso de construcción política sostenida por el más amplio consenso, para regular la lucha política del país, ampliar el pluralismo, generar condiciones cada vez más equitativas en la competencia, fortalecer la imparcialidad y legalidad en el arbitraje comicial y garantizar el ejercicio del voto en libertad y en paz.

De la lectura de la iniciativa, se pretenden reformar, derogar o adicionar párrafos a 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (35, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 63, 73, 99, 105, 110, 111, 115, 116 y 122). El corazón de la reforma propuesta implica:

1. Debilitar a las fuerzas políticas de oposición, mediante un menor financiamiento público y menos tiempo en radio y televisión:

Disminución del financiamiento público: “...eliminar el financiamiento público a los partidos políticos respecto de sus actividades ordinarias...”.

En 1996 la discusión sobre el financiamiento de los partidos políticos, indispensables para cualquier democracia, era ¿de dónde obtendrían sus recursos? Como respuesta “se optó por hacer preeminente el financiamiento público (el privado no está cancelado) por tres importantes razones: a) es transparente, b) equilibra las condiciones de la competencia y c) intenta que los partidos no sean dependientes de los grandes grupos económicos y mucho menos de bandas delincuenciales. Y esos grandes propósitos eran tan vigentes entonces como ahora. Privar a los partidos del ‘financiamiento ordinario’, es decir, aquel con el que mantienen sus actividades regulares, es debilitarlos, atender contra su implantación territorial y contra la profesionalización de sus cuadros. Y dados nuestros lamentables ‘usos y costumbres’, beneficia al partido que se encuentra en el gobierno por los apoyos poco disimulados que recibe del aparato estatal”.²

Reducción del tiempo en radio y televisión: “...desde el inicio del proceso [electoral] y hasta la celebración de la jornada electoral, se destinarán 30 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión a los partidos políticos, candidaturas independientes y al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas”.

La reforma de 2007 corrigió la que era entonces la principal deformación de la democracia en México, es decir, la absoluta gravitación de los medios de comunicación sobre la formación de la representación política, las campañas electorales y su encarecimiento concomitante e imparable.³ Gracias al uso de los tiempos del Estado, los partidos políticos no tuvieron que pagar para entrar a los medios de comunicación y al debate público, lo que mejoró las condiciones de equidad en la competencia. Con la iniciativa del Presidente, los partidos políticos, todos, contarán con menos espacio en radio y televisión (de 48 a 30 minutos diarios), un retroceso frente a lo ganado en más de una década de funcionamiento del modelo de comunicación política que tanto esfuerzo costó instrumentar frente a los poderes fácticos, a los que ahora la iniciativa les regala como un nuevo favor.

2. Reducir el pluralismo:

Disminución de la representación política: “...reducción del número de sus integrantes [del Congreso de la Unión] y su elección mediante una sola lista por entidad federativa...”.

La iniciativa acaba con los representantes uninominales. Los senadores se elegirían en listas de tres (por cada entidad) y se repartirían con un criterio de representación proporcional estricta. La Cámara de Diputados en 32 circunscrip-

² José Woldenberg, “Ojalá que no pase”, *Voz y Voto*, junio de 2022.

³ Ricardo Becerra, “La reforma de la democracia”, 2008.

ciones (una por cada entidad) con listas que pueden fluctuar entre 2 y 40 legisladores. El pluralismo instalado en las cámaras de representantes, tanto diputados como senadores, se comprime con nuevas fórmulas sostenidas en la disminución de representantes. Es correcto avanzar hacia la representación proporcional estricta, pero la trampa está en las pequeñas y muy pequeñas circunscripciones por estado. Por otra parte, la propuesta presidencial no dice una palabra sobre una de las funciones de los plurinominales: ajustan el porcentaje de escaños al porcentaje de votos de cada partido o coalición. En otras palabras, no busca que las cámaras reflejen con exactitud la voluntad ciudadana expresada en las urnas.

Reducción de integrantes en cuerpos de representación política en cuerpos legislativos federales y locales: “reducción de integrantes de Congresos locales, ayuntamiento y alcaldías...”.

Igualmente grave es la pretensión de recortar integrantes en congresos locales, ayuntamientos y alcaldías. En la iniciativa se desecha de plano la condición federalista de la República, y tiene el propósito no disimulado de hacer patente el poder central, cercenando esos cuerpos de representación y sus capacidades.

3. Centralizar la función electoral:

Extinguir la función electoral local (estatal): “...eliminar los distritos electorales y junto con éstos la estructura electoral distrital”, se trata, pues, de la “extinción de los organismos públicos locales y tribunales electorales de las entidades federativas”.

Cuando la iniciativa señala que las instituciones organizadoras de los comicios serán temporales, quiebra la columna vertebral del sistema electoral: la profesionalización de los servidores públicos que conforman el Servicio Profesional Electoral, en cuya responsabilidad la ciudadanía ha depositado su confianza desde la creación del IFE. Se sabe que para el jefe del Ejecutivo federal la lealtad es un mejor atributo que las capacidades, pero resulta que la alta confianza en el IFE-INE se ha logrado, precisamente, gracias al trabajo profesional de un servicio de carrera que ha encontrado en la especialización de centenares de mujeres y hombres, la garantía de aplicación de la ley en 300 distritos que se articulan bajo los mismos estándares. La limpieza y legalidad de cada elección depende de esta importante estructura que, junto con miles de ciudadanos, asegura que cada voto cuente y se cuente. Es la impecable instalación de mesas directivas de casilla la que pone en riesgo esta iniciativa.

La pérdida de autonomía del INE trae otro riesgo mayúsculo: alteraciones al padrón electoral. Debemos recordar que la fundación del IFE trajo consigo la construcción de los cimientos de la competencia electoral; el más importante, un padrón electoral confiable para asegurar que cada ciudadano tenga derecho a un voto y que su voto se cuente bien. La intentona presidencial lo desaparece

de un plumazo sin que aclare a dónde se trasladaría la base de datos más grande y confiable de México. El nuevo INEC deja de integrarlo, y se queda sólo con la tarea de confeccionar la lista nominal de electores. Dicho en una nuez: la manipulación del padrón electoral volvería a ser posible, como en los años ochenta. Ni más, ni menos.

4. Capturar el arbitraje electoral:

Mermar la autonomía de las instituciones electorales para alinearlas a la voluntad oficial: “A partir de candidaturas presentadas por las cámaras de Diputados y Senadores, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la persona titular del Ejecutivo federal, se propone que el voto popular decida la integración de la Sala Superior del TEPJF y del Consejo General del INEC”.

La iniciativa indica que los integrantes del INEC y los magistrados del TEPJF se elegirían por voto universal. Esta propuesta podría parecer simplemente estrambótica, pero lleva consigo la intención de capturar a los árbitros electorales. Implicaría una reforma constitucional y un horizonte de elecciones en que, inevitablemente, el Poder Ejecutivo llevaría la ventaja al nominar a la tercera parte de los candidatos y candidatas a ser votados por la ciudadanía, más los que pudiera imponer o negociar en el Poder Legislativo (o con sus respectivas mayorías: hoy Morena y su coalición conforman mayorías simples en ambas cámaras) y en el Judicial, sobre los cuales tiene también influencia. El modelo de consejeros y magistrados seleccionados bajo el más amplio consenso y tomando en cuenta su competencia técnica, se cancelaría y, con ello las garantías de imparcialidad y autonomía de las autoridades electorales.

Debemos subrayarlo: la intentona consiste también en que los estados dejen de administrar y organizar sus propias elecciones, que carezcan de autoridades administrativas y jurisdiccionales, que cedan sus facultades para emitir sus leyes electorales y que renuncien a su libertad y soberanía constitucional para determinar la dimensión de sus congresos y la composición de sus ayuntamientos. La reforma no sólo es antipluralista sino abiertamente antifederalista y en esa medida, anticonstitucional.

Primera obligación: defender al INE y al sistema nacional electoral

Defender al INE y su autonomía es hoy una obligación absoluta. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (Encuci) 2020, el INE es la institución civil con mayor confianza de la ciudadanía, con 60%, por encima de la Presidencia de la República que cuenta con 52%. Estudios demoscópicos más recientes, como la encuesta de *El Financiero*,⁴ revelan que al 26 de octubre de 2022, 68% de

⁴ Alejandro Moreno, “Mexicanos están con el INE; 68% aprueba desempeño en elecciones”, *El Financiero*, 26 de octubre de 2022.

mexicanas y mexicanos aprueban la labor que realiza el Instituto en la organización de las elecciones, esto es, 7 de cada 10 ciudadanos confían en el desempeño del INE.

Por otra parte, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) realizó una evaluación escrupulosa sobre la reforma electoral. Sus resultados se publicaron el 24 de octubre de 2022, con las siguientes observaciones y recomendaciones:

- a] Las enmiendas propuestas a la Constitución no ofrecen suficientes garantías de la independencia e imparcialidad del INEC y de los jueces del Tribunal Electoral.
- b] El procedimiento propuesto para la elección directa de los consejeros del INEC y jueces del Tribunal Electoral debe ser reconsiderado, ya que no se ajusta a las normas internacionales y a las mejores prácticas en el ámbito electoral, que prescriben que debe haber una representación equilibrada de las diferentes fuerzas políticas en los órganos de administración electoral (construidos de forma estricta o proporcional). Los miembros de estos órganos deben ser imparciales y profesionalmente competentes y, por lo tanto, no se les debe permitir hacer campaña (presentarse como candidatos en las elecciones directas).
- c] La creación de un INEC altamente centralizado debería ser reconsiderada, ya que:
 - i] una centralización onerosa y compleja podría comprometer el funcionamiento imparcial e independiente de la administración electoral en los diferentes niveles de la Federación;
 - ii] si se cambia el sistema electoral por uno proporcional con 32 circunscripciones y teniendo en cuenta las competencias propuestas por el INEC, su capacidad de intervención durante el proceso de elaboración de las listas por parte de los partidos políticos será muy limitada;
 - iii] la eliminación de los órganos de administración electoral de nivel inferior y la creación de estructuras *ad hoc* con personal temporal tendrán un impacto negativo en la calidad de las elecciones en diferentes niveles.
- d] La concentración del proceso de quejas y recursos en manos de un Tribunal Electoral nacional también podría ser problemática a la luz de la estructura federal del Estado mexicano y creará una carga potencialmente muy alta ya que dicho Tribunal Electoral nacional tendrá que atender todas las quejas y recursos electorales en primera instancia. Las disposiciones correspondientes de la iniciativa deben ser revisadas.

La evaluación de la Comisión de Venecia es un botón de muestra de los balances sobre la iniciativa del presidente Andrés Manuel López Obrador y al mismo tiempo, un llamado oportuno y pertinente para salvaguardar la democracia mexicana, pues dicha Comisión advierte que: "...cambiar un sistema que funciona bien en general y que goza de la confianza de los diferentes actores electorales sobre la

base de varios ciclos electorales y años de evolución democrática conlleva el riesgo inherente de socavar dicha confianza”.

Por todas esas razones, afirmamos categóricamente que el país no necesita una reforma electoral para la elección presidencial ni las legislativas y locales de 2024:

- 1] El sistema electoral funciona y cuenta con una aprobación ciudadana cercana al 70%. Las últimas elecciones, 2018 y 2021, mostraron el profesionalismo de las autoridades electorales ante comicios cada vez más complejos en contextos de exigencia muy altos. La elección más grande de la historia se realizó en medio de la pandemia y los niveles de eficacia y la participación fueron los más altos de los que se tenga registro. El INE puede organizar las elecciones de 2024 y México puede volver a tener elecciones libres, imparciales, competidas, legales, objetivas y transparentes en 2024 con las reglas actuales, las mismas con las que el presidente López Obrador ganó en las urnas en 2018.
- 2] El INE es una institución central para las mexicanas y los mexicanos. Su defensa es un compromiso democrático. Los grandes cambios políticos que ha vivido el país se explican, en buena medida, por la existencia de las autoridades electorales (especialmente la alta competitividad, con 68% de alternancias, y el pluralismo existente en los gobiernos y congresos de todo nivel). El reconocimiento y la confianza en el INE se deben al esfuerzo sostenido de miles de mexicanos y funcionarios que se comprometen con la legalidad, la certeza y la transparencia de las tareas y decisiones del INE, institución encabezada por ciudadanas y ciudadanos que fueron designados como consejeros generales por unanimidad o por amplio consenso de las mismas fuerzas políticas que integran el Congreso, y que constituyen parte del reconocimiento a la institucionalidad electoral. A menos de un año del inicio del proceso electoral 2023-2024, aprobar alguna reforma que no se haya puesto a prueba en una elección intermedia supone un riesgo alto e innecesario para el arbitraje electoral. Y mucho mayor si no está soportada por diagnósticos rigurosos que incluyan a la autoridad electoral.
- 3] Como se puede ver, la iniciativa de reforma electoral del presidente Andrés Manuel López Obrador atenta contra el venturoso proceso de reformas electorales que desde 1977 se había empeñado en ampliar la pluralidad política y la representación, en dotar de reglas del juego claras, ciertas y transparentes, en hacer cada vez más equitativa la competencia electoral, lograr la imparcialidad de las autoridades electorales y la legalidad de los procesos comiciales. Por decir lo menos, la propuesta del presidente implica una regresión, menos pluralismo, menores condiciones para la competencia equilibrada y pérdida de autonomía de los órganos electorales.
- 4] El intento de regresión autoritaria formulado por el presidente es una apuesta para volver a las condiciones predemocráticas del México previo a la transición a la democracia: a) partido hegemónico; b) presidencialismo

de enormes capacidades constitucionales y metaconstitucionales, con un presidente en el vértice del mecanismo de decisión y negociación; c) subordinación de poderes (Legislativo y Judicial) al Ejecutivo; d) federalismo formal, centralismo real; e) subordinación de organizaciones sociales, sindicales y empresariales al poder político; f) elecciones sin competencia; g) partidos políticos testimoniales, y h) leyes electorales restrictivas.

- 5] Es indudable que la propuesta de reforma electoral del presidente de México constituye una amenaza abierta y franca para destruir los últimos valladares de la defensa democrática del país, las autoridades electorales (el INE y el TEPJF) y, con ello, colocar la voluntad ciudadana a merced de un sistema vulnerado en su autonomía y en su profesionalismo. Todo ello en contra de los elementos que configuran el sistema electoral mexicano: certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad y transparencia.
- 6] En democracia, los pesos y contrapesos son indispensables. El Poder Legislativo tiene una responsabilidad central: vigilar que ninguna propuesta de reforma electoral atente contra el piso mínimo que hemos construido y ha funcionado muy bien durante centenares de elecciones federales y locales. En los últimos años también hemos sido testigos de un conjunto de iniciativas de reformas a la Constitución que, al no lograr consensos ni mayorías, se intentan por la vía de cambios a leyes secundarias que terminan impugnadas por su ilegalidad. El Poder Judicial es responsable de garantizar la legalidad del marco electoral si, ante un fracaso de reforma constitucional, se presentan esos intentos, cada vez más frecuentes.
- 7] Las fuerzas políticas de oposición están llamadas a la responsabilidad pública. Tanto el Partido Revolucionario Institucional, como el Partido Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y el Partido de la Revolución Democrática están obligados a defender al sistema electoral en sus valores, principios e instrumentos y oponerse enérgicamente a cambios que erosionan el orden democrático. Nunca, como ahora, estamos obligados a crear un poderoso contexto de exigencia hacia todas esas fuerzas políticas.

La lealtad democrática obliga a que, quien accedió al poder con unas reglas, acuda a la siguiente cita con esas mismas reglas. Pero ese valor parece no existir.

No obstante, México puede y debe ir a las elecciones de 2024 con las reglas con las que todos han ganado y perdido comicios de manera legal, con la convicción democrática de que con ello las diferencias políticas se han dirimido mediante elecciones libres, imparciales y pacíficas. Pero también, convencidos de que la estabilidad política del país depende del respeto a una institucionalidad electoral construida ardua y venturosamente por varias generaciones.

Firman, por el Instituto de Estudios para la Transición Democrática:

Adrián Acosta Silva, Luis F. Aguilar Villanueva, Fernando Arruti, Cecilia Azuara, Francisco Báez Rodríguez, Patricio Ballados, Alonso Bassanetti, Ricardo Becerra, Elsa Cadena González, Rosaura Cadena González, Julia Carabias, Esperanza

Carrasco Licea, Agustín Castilla Marroquín, Salomón Chertorivski, Enrique Contreras Montiel, Rolando Cordera, María Cruz Mora, Sebastián de Lara Gomís, Guillermo Ejea Mendoza, Arturo Espinosa Silis, Carolina Farías, Carlos Flores Vargas, Antonio Franco Gutiérrez, Jesús Galindo López, Christian Uziel García Reyes, Carlos Garza Falla, Luis Emilio Giménez Cacho, Francisco José Gómez Ruiz, Anamari Gomís, Fabián González, Asmara González Rojas, Germán González-Dávila, Teresa Gurza, Paulina Gutiérrez Jiménez, César Hernández González, Jorge Hernández, Rollin Kent, Laura Koestinger, Sergio López Ayllón, Mauricio López Velázquez, Javier Martín Reyes, Eduardo Martínez Leyva, María Marván Laborde, Patricia Mercado, Mauricio Merino Huerta, Rosa Elena Montes de Oca, Paloma Mora, Eliezer Morales, Rodrigo Morales, Patricia Ortega Ramírez, Itzel Ortiz Zaragoza, David Pantoja Morán, Dulce María Pascual Moncayo, María de los Ángeles Pensado, Patricia Pensado, Martha Elvira Pérez, Jacqueline Peschard, Irene Pomar Montes de Oca, Lorenzo Alfredo Popoca García, Enrique Provencio, María del Carmen Rodríguez Juárez, Jesús Rodríguez Zepeda, Rosa Rojas Paredes, Alejandra Rojas Pérez, Jorge Javier Romero, Clemente Ruiz Durán, Luis Ángel Salgado Rodríguez, Guadalupe Salmorán Villar, Arturo Sánchez Gutiérrez, Mariano Sánchez Talanquer, Hortensia Santiago, Raúl Trejo Delarbre, Jaime Trejo Monroy, Fernando Tudela, Leonardo Valdés Zurita, Manuel Vargas Mena y Amezcua, Efraín Villanueva Arcos y José Woldenberg. **Ω**

Ciudad de México
7 de noviembre de 2022

A raíz de la iniciativa de ley enviada por el presidente de la República a la Cámara de Diputados, que propone una reforma regresiva a las leyes electorales vigentes y a las instituciones responsables de los procesos de elección, más de cincuenta organizaciones y partidos políticos convocaron a una marcha ciudadana para apoyar al INE y manifestar su repudio a esa propuesta. El domingo 13 de noviembre respondieron a dicha convocatoria miles y miles de personas en la capital del país, que pacíficamente recorrieron el trayecto de la Columna de la Independencia al Monumento a la Revolución; en muchas otras ciudades de la República hubo manifestaciones similares.

En el Monumento, y como único orador, José Woldenberg pronunció el discurso que transcribimos a continuación. [Ed.].

En defensa de la democracia

Estamos aquí reunidos con un solo objetivo claro y trascendente: defender el sistema electoral que varias generaciones de mexicanos construyeron, que ha permitido la convivencia y competencia de la pluralidad y la estabilidad políticas, la transmisión pacífica de los poderes públicos y la ampliación de las libertades.

Todo eso constituye un patrimonio común y por ello estamos aquí, ciudadanos de muy diferentes orientaciones políticas y extracciones sociales, militantes de partidos, integrantes de organizaciones sociales y personas sin filiación política que deseamos que México sea la casa que nos albergue a todos.

Estamos aquí ejerciendo nuestros derechos. El derecho a manifestarnos, a opinar, a reunirnos de manera pacífica para expresar nuestras preocupaciones y aspiraciones. Somos parte de una marea de opinión que aprecia y defiende la democracia.

Como país fuimos capaces de edificar una germinal democracia. Dejamos atrás el país de un solo partido, de un presidencialismo opresivo, de elecciones sin competencia ni opciones auténticas, de poderes constitucionales que funcionaban como apéndices del Ejecutivo, de medios de comunicación mayoritariamente oficialistas, para abrirle paso a la expresión y recreación de la diversidad política, a elecciones libres, disputadas y creíbles, a congresos plurales, gobiernos de diferente orientación, pesos y contrapesos en el entramado estatal y sin duda una espiral virtuosa que amplió el ejercicio de las libertades.

Y para que ello fuera posible se requirió de movilizaciones, luchas, denuncias, acuerdos —muchos acuerdos— y sobre todo conformar normas e institu-

ciones electorales capaces de ofrecer garantías de imparcialidad y equidad a la diversidad de fuerzas políticas que modelan el país. Ocho reformas se llevaron a cabo entre 1977 y 2014 y los resultados están a la vista. Fue necesario edificar autoridades electorales autónomas, tribunales capaces de desahogar la aguda conflictividad, construir condiciones equitativas de la competencia, puertas de entrada y salida para las distintas corrientes políticas que cristalizaron en partidos, y de manera paulatina pero sistemática nos acostumbramos a la diversidad, a las contiendas competidas, a las alternancias en los ejecutivos, a los congresos plurales y a los mecanismos de diálogo, negociación y acuerdo que los mismos reclamaban.

Quiero llamar su atención sobre un solo hecho: la alternancia constitucional y pacífica (subrayo, pacífica) del poder presidencial ocurrió, por primera vez en México, gracias a ese proceso democratizador. En casi doscientos años de vida independiente, nuestro país nunca lo había logrado.

Esa democracia se construyó con el trabajo de millones, de varias generaciones de mexicanos y mexicanas, cuyo edificio culminante fue el Instituto Nacional Electoral. Ese gran cambio histórico no puede ser explicado sin la existencia de nuestro sistema electoral.

La titularidad del Poder Ejecutivo ha cambiado y lo ha conquistado el partido A, el partido B y el partido C. El Poder Legislativo ha recogido los cambios en las preferencias políticas de millones de mexicanos; las minorías de ayer son las mayorías de hoy, y en todo el país ese proceso se repite y se ha naturalizado a lo largo de casi tres décadas.

No llegamos a una estación final. Tampoco a un paraíso. Apenas a una germinal democracia pero que nos ha permitido asentar la pluralidad política y que la misma pueda coexistir y competir de manera pacífica.

El problema mayúsculo, el que nos ha traído aquí, el que nos obliga a salir a las calles, el que se encuentra en el centro de la atención pública, es que buena parte de lo edificado se quiere destruir desde el gobierno. Es necesario insistir en eso, porque significa no sólo una agresión a las instituciones existentes sino a la posibilidad de procesar nuestra vida política en un formato democrático.

México no puede volver a una institución electoral alineada con el gobierno, incapaz de garantizar la necesaria imparcialidad en todo el proceso electoral. Nuestro país no merece regresar al pasado porque lo construido permite elecciones auténticas, piedra angular de todo sistema democrático.

México no puede destruir las destrezas profesionales, los conocimientos adquiridos y el compromiso de los funcionarios que integran los servicios profesionales electorales.

México no puede centralizar todos los procesos electorales en dos instituciones descomunales, no sólo porque somos —según la Constitución— una república federal, sino porque ni el INE ni un solo tribunal podrán realizar con eficiencia lo que hoy encuentra cauce y solución en 32 entidades soberanas.

Otra vez intento ilustrar lo que digo con evidencias. Desde la última reforma electoral en 2014, se han disputado en los estados y en la ciudad de México, 55 336

cargos de elección popular, entre ellos 55 gubernaturas, 93 legislaturas y 5 932 ayuntamientos. Tan solo el año pasado los institutos estatales registraron 275 424 candidaturas locales. Con tales números, ¿es deseable y posible concentrar, centralizar y administrar ese universo político en una sola institución?

Por eso, México no puede deshacerse del entramado federalista en materia electoral sin perder en eficacia y confianza. Tampoco de los tribunales en materia electoral porque siguen siendo necesarios para desahogar el permanente litigio que acompaña nuestras elecciones.

México no merece una reforma constitucional en materia electoral impulsada por una sola voluntad, por más relevante que sea. Hay importantes lecciones en el pasado: las reformas que fueron fruto de voluntades colectivas forjadas con los métodos probados y comprobados del diálogo y el acuerdo.

México no puede ni debe trasladar el padrón electoral a otra institución porque el INE ha cumplido con creces en la elaboración de un listado confiable, cuyas credenciales se han convertido *de facto* en cédulas de identidad ciudadana.

México viviría conflictos evitables, innecesarios, interminables y costosos si las normas electorales no son producto del consenso de las principales fuerzas políticas del país.

Quiénes estamos hoy aquí, ciudadanos todos en el ejercicio de nuestros derechos, sabemos, porque lo vivimos, que en nuestro país laten diferentes formas de pensar, distintos intereses y cuerpos valorativos, diversas plataformas políticas e ideológicas, y que sólo desde el autoritarismo más ciego se puede aspirar a homogeneizar esa riqueza de expresiones. Por el contrario, nosotros valoramos esa diversidad porque creemos que en ella radica parte de la riqueza de nuestra nación y por eso estamos obligados —sí, obligados— a garantizar su expresión, coexistencia y competencia civilizada.

Y es en ese horizonte en el cual elecciones auténticas, libres, equilibradas, resultan insustituibles. Nuestro futuro no puede ser resultado de la seducción por un pasado que en buena hora fue desterrado.

Las próximas citas electorales deben contar con las mismas garantías que las del pasado inmediato: padrón confiable, equidad en las condiciones de la competencia, imparcialidad de los funcionarios profesionales, conteo pulcro de los votos, resultados preliminares en la noche y por supuesto que ganadores y perdedores sean definidos por el voto de los ciudadanos y sólo por ellos.

Hacemos un llamado a todos los grupos parlamentarios, sí, a todos sin exclusiones ni excepciones, los que conforman las cámaras del Congreso federal y de los 32 congresos en las entidades, a que defiendan lo edificado en materia democrática y no conduzcan a nuestro país a una etapa venturosamente superada: la del autoritarismo que se auxiliaba de autoridades electorales a modo.

El día de hoy reafirmamos nuestro profundo compromiso con la democracia y por ello defendemos un sistema electoral que nos cobija a todos y que permite la coexistencia de la diversidad y la sustitución de los gobiernos por vías pacíficas

y participativas. Ése es el México que queremos: un México para todos, un México cuya diversidad cuente con un formato para su convivencia y competencia. Por ello decimos:

No a la destrucción del INE.

No a la destrucción de los institutos locales.

No a la destrucción de los tribunales locales.

No a la pretensión de alinear a los órganos electorales a la voluntad del gobierno.

No al autoritarismo.

Sí a la democracia.

Sí a un México democrático. **Ω**

JOSÉ WOLDENBERG
Ciudad de México,
13 de noviembre de 2022

El Derecho en movimiento*

Ricardo Becerra**

He sido invitado, y doy las gracias por ello, a este foro auspiciado por la Suprema Corte de Justicia, para presentar un libro singular, que da tanto gusto leer, lleno de asuntos que importan a cualquier ciudadano mexicano medio —como yo— y cuyo autor resulta ser, además, un buen amigo.

Otras tantas gracias por hacerme parte de esta lujosa mesa, con estudiosas a las que sigo la pista y leo desde hace mucho tiempo: la doctora Gabriela Torres Mazuera y naturalmente la doctora Nora Rabotnikof a quien admiro y con quien discuto en secreto a cada rato. Un privilegio escucharlas y estar con ustedes.

Confieso que no fue tan fácil redactar las ideas que siguen —aunque pocas— porque este es *un libro raro*, un volumen que trata de muchas cosas al mismo tiempo y que exige, por eso mismo, mucha concentración y la decisión mental para optar por una de sus hebras a lo largo de su lectura.

Por eso, quizá, haya que formular una advertencia: estamos en la presentación de un libro que no trata sobre algo muy específico, sobre un tema, un problema, una disciplina o un asunto de actualidad. Lo que estamos discutiendo es algo muy infrecuente en el medio académico de México: un programa intelectual o, dicho de otro modo (con perdón anticipado de la redundancia), la forma de pensar de un pensador original.

Son 11 ensayos que se proponen escapar del universo de las autorreferencias del derecho, ese mundo según el cual necesitas ser abogado “para entendernos”, y por el contrario, estamos ante escritos que se abren y giran bordando disciplinas distintas en un mismo ensayo, en un mismo párrafo.

El primer ensayo “Análisis sociológico de la propiedad” es un ejemplo de lo que digo, pero esta peculiaridad de escritura abierta a muchas disciplinas aparece una y otra vez a lo largo de la selección de ensayos y de sus 370 páginas.

* Texto leído en la presentación del libro de Antonio Azuela, *El Derecho en movimiento. Once ensayos de sociología jurídica*, selección y prólogo de Fernando Escalante, México, Editorial Tirant Lo Blanch, 2021.

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

La técnica de Azuela no es la del abogado, porque no consiste en dirigirnos a una conclusión derivada como tantos de nosotros hemos aprendido, sino que conserva sus verdades haciendo círculos, espirales, enlazándose de una u otra manera sobre los elementos que encuentra —primero empíricos, jurídicos, luego sociológicos y políticos— y sobre los que vuelve a girar. Por eso debo advertir, a los futuros y desprevenidos lectores, que estos ensayos dejan el sabor de obra inacabada, de programa que explora, se adentra y promete mayores profundidades.

Podría desarrollar la presentación con esos ejemplos pero leamos sólo éste, de mucha actualidad (página 146): el conflicto por la construcción del aeropuerto en el ejido de San Salvador Atenco, acaso muestre una de las preguntas fundamentales de nuestra época y “tiene que ver con el nuevo orden estatal de México... ¿Podrán los pueblos impedir legítimamente cualquier proyecto que se promueva desde el Estado? ¿Podrá el Estado recuperar la legitimidad para llevar adelante grandes proyectos necesarios desde el punto de vista de los planes de infraestructura pública? ¿Qué clase de orden político y estatal es el que expresa este empaque?”. La hebra lanzada desde el año 2005 por Azuela sigue siendo un tema de primer orden en estos días y en este gobierno, que desempató la ecuación... a favor del Ejército, para el y con el Ejército. ¿Era ésa la única solución al dilema catastrófico diagnosticado tempranamente por Azuela?

* * *

No son profecías ni premoniciones, son citas de textos firmemente anclados en la realidad porque están bien elaborados con base en el conjunto de datos y de hechos.

Ahora bien, la inquietud sociológica del abogado, o la mirada jurídica del científico social, confeccionan un horizonte muy original, uno que yo no había leído nunca. Si abrimos el foco de la lectura, digamos a cinco o seis capítulos, lo que se nos aparece es la historia del siglo xx: la historia de los cambios del territorio en México, la trayectoria real hacia su urbanización regida por maleables principios constitucionales manejados por el presidente de la República. Lean este ensayo, “La expropiación y las transformaciones del Estado”; este otro, “Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano”; “Cuando la tierra es inalienable” o “La hechura jurídica de la urbanización”. Al terminar tendrán una mirada nueva, una mirada más profunda del tránsito desde los bordes del México campesino, agrario, ejidal, hacia el México de las ciudades medias, de las grandes zonas metropolitanas, de las capitales astrosas que llega a nosotros —estancado— en el siglo xxi.

Se trata de uno de los cambios más esenciales de todo el siglo xx al que olímpicamente —en tantas discusiones y libros— hemos dado por sentado, como un cambio colateral, secundario, al describir esas seis décadas. Simplemente pasamos lista sin detenernos a explorar su densidad social, su complejidad jurídica y toda la política que contiene.

Creo que el compilador, Fernando Escalante, ha hilado estos 11 ensayos con ese ojo singular, pensando de esa manera la historia de México: desde el punto de vista del territorio, la propiedad y el conflicto social que les son propios.

Hemos conocido la historia patria desde el punto de vista de las constituciones; desde la perspectiva de las rebeliones y sus grandes conflagraciones; desde el punto de vista de sus personajes protagónicos, pero no tenemos una historia de México a partir de su demografía y del cambio territorial, de los asentamientos humanos, del espacio que ya dejó de ser el mismo y cuyo impacto estudiamos poco o simplemente ignoramos.

Una vez más, este libro no cierra, sino que abre, propone un programa de investigación ancho y ambicioso, inimaginable —apenas— para la generación de historiadores de los años noventa: el territorio, la ley y su expresión moderna por excelencia: la urbe.

* * *

Todos los ensayos suscitan interés, son originales, muestran la manera de trabajar de esculpir y de pensar de Antonio Azuela, pero hay uno que sobresale por su brillantez y la concentración de información de todo orden, para llevarnos de la mano hacia una historia política de la capital del país. Hablo de “Ocho episodios jurídicos que marcaron la Ciudad de México entre 1940 y 2005”.

Con la técnica cinematográfica de “corte con salto”, nuestro autor es capaz de proyectar la película rápida de 60 años de la metrópoli con una erudición y una pasión que a ratos evoca vientos de gran historiador. Sus capítulos son:

1. La gran regularización de la tierra urbana ocurrida en la posguerra pero a toro pasado. La ciudad empezó a ser el monstruo que es, y el gobierno, decretos en mano, iba atrás del proceso demográfico.

2. Esa urbanización irregular no hizo más que crecer y al cabo tuvo que diseñar jurídicamente su carta de naturalización en el sistema jurídico, pero también en el sistema político. Si había que organizar campesinos, si había que organizar obreros, ahora había que organizar colonos móviles y movilizables cada vez más decisivos.

3. Aquel sistema político tuvo la sabiduría de crear anillos intermedios de discusión y de debate público todavía en un ecosistema autoritario, y el mundo urbano fue el que primero lo exigió y lo creó. Clases medias, universidades, colegios profesionales, ingenieros, arquitectos, difusos emisarios de la opinión pública tuvieron sus cámaras de resonancia en aquel país vertical e incluso pudieron infringir derrotas señeras al presidente y al regente de entonces.

4. La vivienda del siglo XXI apareció en 1964 (literalmente apareció): el conjunto ultramoderno de Tlatelolco. La gran colmena de edificios de departamentos ubicados en un viejo y tradicional pueblo de la ciudad de México, que resolvería ejemplarmente la demanda habitacional de la ciudad, tanto en su aspecto constructivo como en su aspecto financiero y social. El terremoto de 1985 y los años que siguieron evidenciaron que en aquel lugar no se había solucionado ni lo uno ni lo otro, en una de las ironías urbanas más crueles que puedan contar las crónicas de la ciudad.

5. La perpetua regularización del cinturón ejidal que rodea casi por cada metro cuadrado a la Ciudad de México.

6. La promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos como convocatoria de reorganización del país, que expresó un divorcio duradero entre el

Estado y el capital privado, y el inicio de una carrera —aún no resuelta— por la modificación de los instrumentos del uso de suelo.

7. La reacción gubernamental ante la destrucción causada por el terremoto de 1985, la expropiación que no se atreve a llamarse a sí misma expropiación, y la aceleración del cambio político que provocó aquel sismo.

8. Y, finalmente, una crisis política de proporciones nacionales, cuyo pretexto fue un paraje urbano sin importancia, pero cuyas consecuencias fueron vividas por toda una generación, pues conformó un clima de confrontación, de anomalía antidemocrática, imposible de ocultar.

He hecho un extracto escueto de cada uno de los ocho hitos, y ninguno hace justicia a la profundidad y variedad de facetas que logra expresar ese ensayo. Pero la riqueza acumulada en ese cofre, insisto, es la mejor muestra de todos esos elementos que la introducción del libro enumera: claridad, rigor, concisión, comprensión, experiencia, honestidad intelectual, reconocimiento de los límites de la investigación, a todo lo cual había que agregar uno más: utilidad, un cierto sentido práctico para extraer lecciones o elementos que nos ayuden a entender y actuar en el presente. Porque Azuela, no es inocente, *tiene política*.

* * *

Es verdad que la densidad de cada uno de los ensayos seleccionados permite una discusión en sí misma: ¿es la propiedad privada un derecho fundamental? ¿La Constitución de la República, aloja derechos de primera categoría, frutos del bloque de la última generación, como los derechos de propiedad; y por otro lado, hay derechos de segunda, viejos artefactos de la posrevolución como el derecho a la vivienda o el pobre salario mínimo? ¿Por qué la expropiación adquirió tan mala fama en México, incluso en sectores que cabría esperar la rehabilitaran? ¿Por qué en los 24 años de vida democrática del país, conforme el Poder Judicial y los jueces adquirieron más autonomía en más campos, al mismo tiempo fueron ganando terreno lecturas más conservadoras y más proclives a los argumentos e intereses de los propietarios? ¿Por qué el fenómeno decisivo de nuestra vida en común —el hacinamiento urbano en metrópolis astrosas— no ha tenido una respuesta gubernamental que siquiera se acerque en magnitud e intensidad? ¿Cómo es posible que la concentración humana más grande de América (São Paulo me perdone) no haya conseguido sustituir su aeropuerto, cuya necesidad económica se palpa todos los días y cuyo riesgo para la seguridad humana se plantea a cada despegue y cada aterrizaje, cada 59 segundos en medio del pobrerío de tres millones de habitantes del oriente? ¿Qué explica esa trabazón jurídica y sociológica instalada entre nosotros hace dos décadas?

* * *

No quiero terminar esta reseña de la obra que nos ofrece la editorial Tirant Lo Blanch sin proyectar ante ustedes la imagen de un episodio que ilustra vivamente las posibilidades de los escritos y las ideas del profesor Azuela.

Después del terremoto de septiembre de 2017, con su saldo de 228 muertos, comenzó un tortuoso proceso de reconstrucción al daño provocado a todo tipo de viviendas y construcciones que se contabilizaban en una escala de decenas de miles de estructuras.

Después de las pérdidas humanas, el *shock* que recorría amplias zonas de la ciudad era la pérdida patrimonial y ayudar a su recuperación se volvió una exigencia tumultuaria y clamorosa. ¿Cuál era el primer obstáculo? Que pocos, muy pocos podían demostrar la propiedad o siquiera la posesión del inmueble dañado o devastado. La reconstrucción en términos de estricta legalidad era imposible. Para hablar en términos de barandilla: ¿cómo ayudar a personas que no pueden demostrar personería jurídica alguna? La reconstrucción parece imposible porque 80% o más de las viviendas dañadas se hallaban en esas condiciones, en esa precariedad.

Burocratismo o coyotaje clientelar parecían ser los únicos caminos, pero algunos funcionarios jóvenes rescataron ideas perdidas que abrían una posibilidad para que las asambleas vecinales se convirtieran en organismos de fe pública que corroboraran si el damnificado en cuestión habitaba o poseía la construcción dañada antes y en el momento del temblor. Una solución muy urbana en el más amplio sentido del término, muy de la ciudad, de mucha “urbanidad”, muy de confianza mutua en medio de una gran desgracia.

Era diciembre de aquel año, yo era comisionado de ese proceso, así que fui a la oficina del abogado de la Procuraduría Social donde se redactaba la solución que prometía, pero que no tenía el visto bueno de la abogacía del Palacio de Gobierno.

En el escritorio de aquel licenciado había un par de libros del doctor Antonio Azuela: los tomé, y el abogado me dijo “Nos basamos en esas tesis. Es lo que hay... *ideas para el engrose*”. Ahí lo tienen. Es el Derecho en movimiento. **Ω**

Héctor Aguilar Camín, ensayista

José Woldenberg*

Antes de entrar en materia quiero hacer público mi agradecimiento a Héctor Aguilar Camín. Gracias a su generosidad entré, junto con Raúl Trejo Delarbre, a escribir en el legendario diario *Unomásuno*; luego me abrió las puertas de *Nexos* e incluso, con Luis Miguel Aguilar y Rafael Pérez Gay, me propuso dirigir la revista; en *La Jornada* lo recuerdo bien como subdirector, y cuando iba a redactar el editorial del periódico, Héctor, con un ancho y efectivo plumón, corregía de manera categórica y efectiva mis balbuceos. Aprendí y aún envidio la concisión y contundencia de su pluma. Es un ensayista claro y por momentos elegante. Sus textos resultan sugerentes, ricos, polémicos.

Pues bien, cuando me invitaron a esta mesa redonda no sabía bien qué hacer. La obra ensayística de Héctor es amplia y variada y no resulta sencillo abarcarla. Opté al final por hacer un comentario sobre *Nocturno de la democracia mexicana*¹ por dos motivos: a) en ella Héctor recoge parte de su producción anterior y b) es relativamente reciente y anunciaba mucho de lo que por desgracia nos está sucediendo.

Ya en el libro, el haz de temas resulta (para mí) inabarcable. Decidí por ello dejar de lado la primera parte, el repaso panorámico que Héctor hace de la historia del país, el del México prisionero de su pasado, el de la exaltación de la violencia y el que minusvalora los episodios constructivos, el que alimenta el victimismo, el que recrea la pulsión liberal a contracorriente de la tradición, el de los intentos de modernización fracasada, el de los virreyes, caudillos y presidentes y los mecanismos *sui generis* de transmisión del poder; el de la nación conservadora contrapuesta a la liberal, que subraya las continuidades entre el porfiriato y los gobiernos emanados de la Revolución, sin reparar en las muchas de sus rupturas, o el de las relaciones de amor y odio con Estados Unidos. Cada uno de esos enunciados suscita y merece una discusión. Pero opté por armar mi comentario con base en nueve grandes temas que se encuentran desarrollados en las partes 2 y 3.

Esos apartados serán: 1) democracia y neoliberalismo, 2) ley y costumbre, 3) la democracia como proceso, 4) los retos (no atendidos) de la democracia, 5) la irrupción criminal y su impacto, 6) el populismo, 7) la traducción de votos en escños, 8) las elecciones de 2018 y 9) las previsiones sobre el actual gobierno.

1. Como bien apunta Aguilar Camín, a partir de 1968 “se abre entre la sociedad y el gobierno una fisura moral”. Se reclaman libertades expropiadas, un “aire

* Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.

¹ Héctor Aguilar Camín, *Nocturno de la democracia mexicana*, México, Debate, 2018.

cosmopolita” invade el ambiente, los medios acentúan los puentes de México con el exterior, los hijos del crecimiento económico se asfixian en la aparente unanimidad que se forja artificialmente en torno al presidente. Y en efecto, además de la crisis de la deuda entre 1981 y 1982, se anuncia que el régimen político no puede mantenerse incólume. Desde el gobierno se produce un viraje en la política económica, genéricamente denominada neoliberal, y en la política el empuje de la diversidad desde diferentes flancos, alimenta el cambio democratizador.

Son dos fenómenos coincidentes en el tiempo, pero diferentes en su significación, pero que por desgracia la actual administración trata como si fueran una y la misma cosa. El cambio en la política económica, en buena medida auspiciado por el nuevo entorno internacional y por la crisis de las finanzas públicas, representó la apertura de la economía, el retraimiento del Estado, la privatización de empresas estatales, una vigorosa apuesta a integrar la economía mexicana a la de nuestro socio fundamental, Estados Unidos. Dio lo que dio o da lo que da. Pero no logró aliviar, aunque fuera en parte, la profunda fractura social que marca nuestra convivencia.

La germinal democracia fue producto de movilizaciones, conflictos, pero también de acuerdos sucesivos, reformas normativas, inventos institucionales y elecciones recurrentes que modificaron de raíz el régimen político, para bien. Abrió espacios para la convivencia y la competencia pacífica e institucional de la diversidad política y empezó a asentar entre nosotros los valores y principios de la vida democrática.

Vale la pena distinguir ambos fenómenos porque el gobierno, al anudarlos, llega a la conclusión de que hay que desprenderse de ambos y no es casual que por ello impulse una reconcentración del poder presidencial y fomente la animadversión pública a todas aquellas instituciones, partidos, asociaciones, órganos estatales autónomos, que disienten de la voluntad e incluso de los caprichos presidenciales. Hay que defender la democracia y por supuesto todo parece indicar que es necesario replantear la política económica para lograr que la misma crezca y sea inclusiva, como quiere el autor.

2. Héctor hace énfasis y con absoluta razón en el déficit de Estado de derecho. Entre la ley y la costumbre existe una distancia oceánica que modela nuestra existencia y la adultera. El problema, ilustra, no es nuevo, viene de lejos, pero al volverse la ley un “instrumento discrecional” distorsiona no sólo las relaciones entre autoridades y ciudadanos sino también las relaciones entre las instituciones del propio Estado o las que se producen entre los ciudadanos.

Una de las tareas del presente y el futuro inmediato sería la de tender puentes sólidos entre la normatividad que regula la vida social y esta última. Esto, que se escribe fácil, no es sencillo hacerlo realidad. Aguilar Camín nos recuerda que ciertamente “hay un clamor público de que la ley se aplique”, pero también “hay un encanto político por la ilegalidad”.

Tengo la impresión de que en muchos ámbitos la escisión entre leyes y costumbres se estaba cerrando, pero que en ese terreno también vamos en reversa en los últimos años, sobre todo porque desde el poder se desprecian tanto la Consti-

tución como las leyes a las que se considera diques para que se despliegue la voluntad presidencial.

A pesar de ello, no (todos) vivimos en una selva. La inmensa mayoría de las actividades se realizan en los marcos de la ley y habría que detectar aquellas áreas en las cuales la ley no es más que un referente lejano o incluso inexistente. Teniendo presente que cualquier normatividad tiene un área prescriptiva que indica un deber ser, porque precisamente se puede vulnerar. Es decir, que entre la ley y la realidad siempre existirá cierta distancia. Aunque, en efecto, la distancia entre las prescripciones y la realidad en terrenos como el de la criminalidad es abismal.

3. Sería incapaz de escribir de mejor manera la significación que Héctor le otorga a las elecciones del año 2000: “Por primera vez en la historia del país fue electo presidente un candidato de la oposición y hubo alternancia pacífica del poder... Fue el fin de una larga serie de reformas electorales y saldó una de las asignaturas pendientes de la instauración democrática: la transmisión del poder mediante elecciones transparentes... Fue una contienda incierta con reglas claras... El resultado fue contundente sin ser abrumador... El triunfador fue reconocido por sus adversarios... Al pleito siguió la naturalidad cívica... La elección del 2 de julio inauguró la alternancia en la presidencia, no la vida democrática de México”.

Y tiene razón. Por ello me desconcierta que junto a la última frase que creo correcta, en el mismo texto aparezcan expresiones como “México es un país viejo, pero su democracia acaba de nacer”, o el 2 de julio “es la fecha fundacional” de la democracia. Quizá se me diga que le andó buscando chichis a las culebras, pero me temo que la visión de una democracia que nació en una elección determinada (por supuesto fundamental, significativa y expresiva), tendió a nublar entre nosotros el largo, complicado y venturoso proceso de transición democrática, que mediante seis reformas electorales sucesivas posibilitó el desenlace del 2 de julio de 2000.

Estoy pensando en la pedagogía social que irradian ambas ideas: el cambio como un proceso al que concurrieron diferentes fuerzas sociales y políticas, que requirió cambios normativos e institucionales, la participación ciudadana, de los medios, de agrupaciones civiles y súmenle ustedes; o el cambio como un asunto súbito, espectacular, fundacional, adánico.

4. Con precisión y agudeza, Héctor observó los retos que afrontaba nuestra incipiente democracia: “la gobernabilidad... la construcción de una cultura cívica... completar la modernización del país”, edificar “un Estado de derecho”, junto con el combate a la corrupción y a la inseguridad pública y la violencia. Escribió también: “sus desigualdades son opresivas”.

Y por supuesto tenía y tiene razón. La democracia no es una estación terminal, entre otras cosas, porque no existen estaciones terminales en la historia. La germinal democracia mexicana para asentarse y robustecerse requería una serie de políticas en ese sentido. Dado que ningún régimen político vive y se reproduce en el vacío, y que el contexto es el que permite su reproducción o erosión, creo que la desatención a ese déficit de cohesión social que producen las “desigualda-

des opresivas” fue un ingrediente fundamental en el desafecto que de manera paulatina se fue larvando hacia los partidos, los políticos, los congresos y los gobiernos.

Héctor escribe y con razón: un país moderno supone “un país democrático en lo político, próspero en lo económico y equitativo en lo social”. Y cuando dos de esos tres pilares son débiles, el primero se tambalea y produce, como apunta, “una opinión pública irritada y harta”. Un malestar expansivo se apodera de la esfera pública que es incapaz de valorar lo avanzado en materia política. Y conste, Héctor lo escribía años antes de 2018.

5. Las estampas sobre el narco, el incremento de la violencia y la inseguridad, la connivencia de dependencias estatales con los criminales, podrían dar pie a una serie de terror. El número de asesinados, el impacto de la guerra en diferentes zonas del país, la fragmentación de las bandas delincuenciales, el dominio territorial que han logrado y la captura de gobiernos, documentadas y recreadas por Héctor, apunta quizá al problema número uno del país.

Se trata del reto mayor del Estado, del fenómeno que ya trastocó la vida de millones de personas, que ha inyectado altas dosis de incertidumbre y miedo a nuestra convivencia y que ha devastado familias y regiones enteras. Pero que, además, puede convertirse en el catalizador de un autoritarismo con base social que invocando la necesidad de seguridad acabe vulnerando muchas de las libertades y derechos. La militarización en curso durante la presente administración de alguna manera se alimenta de esa espiral de ruina y sangre.

6. Tiene razón Héctor al escribir que “el populismo es una continua tentación de la política latinoamericana”. La exclusión de franjas enormes de ciudadanos de la modernización inacabada y trunca, son una fuente que, conjugada con los procesos de globalización y de profundas innovaciones tecnológicas, genera insatisfacción.

Esa insatisfacción, ese hartazgo produce resentimiento y es explotado por líderes que ofrecen “reparación o revancha”. Se trata de un discurso que combina en diferentes proporciones el desprecio por las instituciones y actores que hacen posible la democracia, es antielitista, exalta las supuestas virtudes de un pueblo unificado contra el *establishment* y encuentra recepción y eco en amplios sectores que se sienten desprotegidos y desatendidos.

Es un fenómeno que tiene nutrientes sociales: “es el resultado de una economía que deja fuera contingentes enormes y de una política que no es suficientemente incluyente”. Esa constatación me parece fundamental si se quiere ofrecer una opción distinta a la populista, tomando en cuenta que lo que explota es la exigencia de inclusión. Lo escribía con toda claridad Héctor en 2015: “Con una economía dual excluyente y una política desprestigiada, ¿hay el riesgo mexicano de una tentación populista?” En aquel año lo planteaba como pregunta y hoy sabemos, por desgracia, que la respuesta fue positiva. Un gobierno que montado en la ola de insatisfacción está atentando todos los días contra lo mucho o poco construido en materia democrática, en nombre de un pueblo mítico que se expresa mediante la voz del presidente.

7. Desde hace varios años mantenemos una diferencia importante sobre el significado de la reforma de 1996 y en especial sobre la fórmula que se aprobó para traducir votos en escaños. Según Héctor, los legisladores de aquel año tenían una “aversión por la mayoría absoluta” y pusieron un tope de 8% a la conversión del porcentaje de votos en porcentaje de diputados. Eso creó, según él, “gobiernos débiles”. Y, por ello, proponía en su momento desterrar ese límite de sobrerrepresentación, para dar lugar, digo yo, a una mayoría artificial en la Cámara de Diputados.

Sigo creyendo que la premisa y la lectura eran equivocadas y que México bien puede vivir con un sistema electoral de representación proporcional estricta. Me explico. Nadie argumentó entonces contra la eventual mayoría absoluta, lo que se dijo fue que la misma debía construirse con votos no con premios como la mal llamada cláusula de gobernabilidad que en el pasado inmediato convertía una mayoría relativa de votos en una mayoría absoluta de asientos, desfigurando el principio de representación. Y de hecho los 8 puntos porcentuales no eran un tope sino un premio que permitía que con el 42.2% de los votos un partido lograra el 50.2% de la representación. Fue fruto de una negociación pragmática entre quienes deseaban una representación proporcional estricta y quienes, en efecto, postulaban que sin una mayoría absoluta la Cámara sería ingobernable.

Entre 1997 y 2015 ningún partido alcanzó ese mínimo de votos para convertirse en mayoría absoluta y hoy sabemos con claridad que la Cámara no resultó ingobernable. Por supuesto fueron necesarios acercamientos y negociaciones para llegar a acuerdos y eso hizo más lento el procedimiento legislativo, pero eso se encuentra en el código genético de los sistemas democráticos que a diferencia de los autoritarios no son la casa de una sola voz. En 2018, la coalición que apoyó al actual presidente burló la Constitución con una maniobra que le permitió duplicar el número de diputados extras (de 8 a casi 16%) en relación con sus votos y construyó una mayoría artificial que los ciudadanos no le habían otorgado.

La mayoría y las minorías en los cuerpos legislativos deben ser modeladas—ésa es mi convicción— por los votos recibidos y si ninguna tiene mayoría absoluta de sufragios, son las artes de la política las que deben construirla.

8. En ese mismo sentido creo que la lectura de los resultados del 2018 también nubló un poco la visión. Por supuesto fue una victoria incuestionable. El presidente ganó con una diferencia que no habíamos visto en la etapa democrática de nuestros comicios. Pero sólo uno de cada dos electores votó por él (53 contra 47%), lo cual es mucho en los tiempos que corren. Pero en las elecciones para el Congreso la votación a favor de Morena fue similar a la del PAN en tiempos de Fox y Calderón. Insisto: fue una violación a un precepto constitucional, lo que logró que mientras el INE le atribuía a Morena 191 diputados, el día de la instalación de la Cámara apareció con 252.

No obstante, su lectura de los ánimos de la nación me parece iluminadora. El análisis de la decepción con los gobiernos anteriores y su recreación de las “ganas de creer” en un proyecto alternativo que supo explotar AMLO me parece magistral, aunque su “adiós democrático a los equilibrios democráticos” me pareció

entonces un tanto cuanto apresurado. Creo incluso que hasta la fecha lo que se está jugando en México es cuánto de lo construido resistirá a la pulsión autoritaria de la presente administración. No cabe duda de que si por el presidente fuera, todas las instituciones del Estado e incluso las de la sociedad deberían estar alineadas a su voluntad. Pero no son pocas las que han resistido o resistido a medias. Y creo que en esa tensión se juega en buena medida el futuro del país.

9. Ahora bien, las páginas dedicadas a otear lo que se avecinaba con el actual gobierno fueron casi proféticas. Al diagnóstico simplista y maniqueo del candidato, a la explotación del resentimiento, a la idea de “regenerar” la política con una nueva moralidad y a las promesas inaprensibles fruto de la voluntad (buenas para excitar la fe), difícilmente seguirían políticas efectivas.

Héctor observó con claridad la pulsión centralizadora, antifederalista, la aversión por la burocracia y los especialistas, la hostilidad contra los contrapesos que construye la Constitución, las ansias por convertirse en el único vocero de esa constelación masiva y contradictoria que es el pueblo, “la captura regional”, las ganas de construir “el país de un solo hombre”, en medio del sedante ensueño de la mayoría. Su diagnóstico resultó correcto y ominoso.

Muy pocos, y quizá sólo él, han seguido los pasos del actual gobierno prácticamente día a día en sus artículos de *Milenio*. Le digo ahora en público lo que le dije en privado: nos haría un gran favor a sus lectores si con ese material escribiera un libro sobre la actual administración. Porque más allá de diferencias puntuales, no cabe duda de que leer sus ensayos siempre es estimulante y retador. **Ω**

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

Francisco Javier Alejo
Carmen de Araujo
Hugo Andrés Araujo
Ricardo Becerra Laguna
José Blanco
Antonio Bolívar
Elsa Cadena
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
Federico Novelo
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