

FÓRUM

“Cuando las palabras polarizan a un país: el discurso de López Obrador como factor de división”

Héctor Raúl Solís

EXPLORACIONES

“Balance de la política climática de AMLO”

Pablo Montaña / Carlos Tornel

ETHOS

“Consenso o polarización. Reflexión ética de la comunicación política en la Cuarta Transformación”

Miguel Ángel Cedeño / Isadora Vargas

análisis plural

AÑO 1 NÚMERO 1 MAYO - AGOSTO 2022 ISSN: EN TRÁMITE



UNA VISIÓN DIFERENTE DE LA 4T

análisis plural es una publicación cuatrimestral del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos, Departamento de Formación Humana y Centro Interdisciplinario para la Formación y Vinculación Social, <https:// analisisplural.iteso.mx/>, analisisplural@iteso.mx

EQUIPO EDITORIAL

Directores del proyecto

Ana María Vázquez Rodríguez | Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos

Andrea Mónica Fellner Grassmann de Dávalos | Centro Interdisciplinario para la Formación y Vinculación Social

Bernardo García González | Departamento de Formación Humana

Director

Santiago Aceves Villalvazo

Editor

Antonio Cham Fuentes

Comité científico

Santiago Aceves Villalvazo

Stephanie Calvillo Barragán

Itzelín del Rocío Mata Navarro

José Bautista Farías

Jorge Federico Eufrazio Jaramillo

Luis José Guerrero Anaya

Equipo técnico

Diseño: Nina Covarrubias | Monday Lovers

Corrección de estilo: Rogelio Villarreal

Diagramación: Daniela Rico Cudurie

Apoyo editorial: Oficina de Publicaciones del ITESO

Coordinador del número: Alberto Bayardo Pérez Arce

Fotografía de portada: © Miguel Dimayuga / Proceso

ANÁLISIS plural, año 1, núm. 1, mayo-agosto de 2022 es una publicación continua de acceso abierto, editada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585, Col. ITESO, CP 45604. Tlaquepaque, Jalisco, México. Teléfono: +52(33) 36693487, Oficina de Publicaciones, <https:// analisisplural.iteso.mx/>, analisisplural@iteso.mx. Editor responsable: Santiago Aceves Villalvazo. Reserva de derechos en trámite, ISSN: en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Antonio Cham Fuentes. Fecha de publicación: 31 de agosto de 2022. Las opiniones expresadas en los artículos y reseñas publicados son de exclusiva responsabilidad de las autoras y los autores, y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la revista ni del ITESO.

UNA VISIÓN DIFERENTE DE LA 4T

CONTENIDO

Editorial	1
Presentación	3

Fórum

Cuando las palabras polarizan a un país: el discurso de López Obrador como factor de división <i>Héctor Raúl Solís Gadea</i>	9
---	---

Populismo, desinstitucionalización y gestión pública: los límites estructurales de la 4T <i>Alberto J. Olvera</i>	25
--	----

“Primero los menos pobres”: Política social, desigualdad y pobreza durante el sexenio de López Obrador <i>Máximo Ernesto Jaramillo-Molina</i>	41
---	----

Exploraciones

Balance de la política climática de AMLO <i>Pablo Montaña, Carlos Tornel</i>	57
---	----

Todo menos aburrido. Los primeros tres años de la 4T en materia educativa.

Parte 1

Juan Carlos Silas.....75

La Seguridad en la 4T, 2018-2022, resultados de la ausencia de estrategia

Erubiel Tirado, Nancy Angélica Canjura Luna89

INFOGRAFÍA: Impacto COVID.

Un retroceso en derechos

Alejandro Anaya Muñoz, Carlos Moreno Jaimes105

INFOGRAFÍA: Política exterior 2018-2024

Carlos Cordero García, Guadalupe González Chávez108

Ethos

Consenso o polarización. Reflexión ética de la comunicación política en la Cuarta Transformación

Isadora Vargas Delgado, Miguel Ángel Cedeño Navarro110

EDITORIAL



Nueva época. Es algo que en sí alude a un cambio, algo distinto respecto de lo anterior; una transformación que, aun cuando involucra de suyo cosas nuevas, no necesariamente implica el despojo total de todo cuanto antecedió. Tal es el cariz de nueva época que ahora queremos dar a *Análisis Plural...* después de 33 años de trayectoria.

Con la intención de tender un puente entre la anterior época de la revista y la actual, ya nos decía Luis José Guerrero, en su artículo sobre los propósitos y el sentido de *Análisis Plural*, que el objetivo fundacional se mantendrá: “ofrecer una visión analítica y, a la vez sintética, [...] para comprender, juzgar y actuar sobre la realidad económica, política, social y cultural del país, incluyendo, claro está, el contexto internacional en el que se encuentra México”.¹

La esencia de nuestra publicación debe, por tanto, conservarse; ya que la hace ser única entre muchas otras. Pero también debe haber cambios. Y más allá de los evidentes, es decir, la reestructuración de su imagen, sus secciones y el equipo detrás de su confección, hemos decidido sostener esta nueva época de *Análisis Plural* en tres pilares:

Interdiscipliniedad. Queremos consolidar un espacio interdisciplinar que haga eco de las múltiples voces y perspectivas de los tres departamentos del ITESO que lo administran: el Centro Interdisciplinario para la Formación y Vinculación Social (CIFOVIS), el Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos (DESOJ) y el Departamento de Formación Humana (DFH). Un eco

¹ Texto publicado en el número de cierre de la anterior época.

que, a su vez, haga escuchar las voces de colaboradoras y colaboradores dentro y fuera de nuestra casa de estudios.

Diversidad. Los textos en estas páginas, en sintonía con el pilar anterior, han de ser abordados bajo las ópticas de lo político, lo social, lo económico, lo jurídico, lo ambiental y lo ético; y con atención a las dimensiones local, nacional, internacional y global. Todo ello con miras a que pueda ser una revista de muchos y para muchos; que sin ser especializada se encuentre al alcance de la mayoría.

Criticidad. Y, desde luego, no podemos perder de vista la mirada crítica en torno al análisis coyuntural que ha distinguido a la publicación desde su origen y que se debe profundizar en esta nueva época.

Así vive *Análisis Plural* su transformación en la permanencia. En ese sentido, aún compete el examen de lo que podría ser *una visión diferente de la 4T*, tema general propuesto para el presente número, que se adentra en hechos que circunscriben la segunda mitad del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador. Dicho sea de paso, una permanencia más que se suma, aunque con cambios esperados.

Solo resta agradecer a las y los lectores, así como a las y los colaboradores por su confianza y entrega en los contenidos de *Análisis Plural* en su nueva época. Son quienes hacen que este proyecto continúe.

¡Celebremos el cambio y seamos parte de él!

Santiago Aceves Villalvazo

Director

Antonio Cham Fuentes

Editor



PRESENTACIÓN



La vocación de la revista *Análisis Plural*, desde su nacimiento, ha sido ofrecer una perspectiva multidisciplinaria sobre la realidad nacional para dar sentido y explicación a lo que acontece en nuestro país.

Después de tres décadas el proyecto original de la revista necesitaba adecuarse, de manera que permitiera a la comunidad académica del ITESO, así como a los agentes sociales con los que colabora, posicionarse ante la compleja realidad en la que estamos, desde una perspectiva igualmente multidisciplinaria. Así se decidió inaugurar una nueva época para *Análisis Plural*.

De este modo, quienes den lectura a nuestra revista verán, a partir de este número, que se trata de una publicación periódica, continua e infinita, cuya finalidad es aportar análisis que abonen a su comprensión, así como a la generación de corrientes de opinión, pensamiento y acción, porque la vocación de una universidad encomendada a la Compañía de Jesús, como lo es el ITESO, no se reduce a contemplar la realidad, sino que busca intervenir en ella para ajustarla a las necesidades de las personas, en particular quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

Así, fiel a su vocación, este primer número de la nueva época de *Análisis Plural* ofrece a sus lectoras y lectores un panorama general de lo acontecido en la primera mitad de la administración de Andrés Manuel López Obrador, que fue la puesta en marcha de lo que él denominó la Cuarta Transformación (la 4T, para abreviar).

Los análisis de coyuntura implican siempre el reto de tratar de seguirle el paso a la realidad conforme van llevándose a cabo los procesos sociales, lo que resulta complejo, especialmente en casos como el del México actual, que se encuentra en un proceso sumamente dinámico que hace que los asuntos a discutir cambien de una semana a la siguiente, lo cual suele implicar que no siempre se llegue a construir un acuerdo o se establezca una ruta a seguir para gestionar los conflictos y problemas públicos vigentes. Por eso la revista ahora será infinita, es decir, el contenido de cada número se irá enriqueciendo con el tiempo, actualizándose conforme la propia coyuntura lo vaya demandando.

En el pasado, *Análisis Plural* dedicó números al abordaje de este tema, por lo cual se considera importante dar seguimiento y examinar los cambios (aciertos y desaciertos) que ha experimentado la 4T a mitad del camino. Más aún, es un asunto que, por las circunstancias sociales, económicas y políticas de México, todavía conserva eventual y recurrente eco y resonancia en los encabezados de los diarios de nuestro país. Hay pendientes para la 4T que merecen ser atendidos, aterrizados y analizados con detenimiento y neutralidad, por lo que se considera necesario dedicar a ello este número.

La revista se compone de tres secciones a partir de este número: *Fórum*, *Exploraciones* y *Ethos*, cuya finalidad y contenido se detallan a continuación.

La sección *Fórum* está dedicada al análisis de coyuntura, cuyos contenidos han sido elaborados por analistas, expertos y especialistas de distintas universidades y centros de investigación, con un enfoque de divulgación, a fin de hacer accesible el contenido a un público amplio. En esta ocasión la sección se integra por tres rubros: lo político, lo social y lo económico.

Por lo que se refiere a *lo social*, el Dr. Héctor Raúl Solís Gadea analiza lo que ocurre “Cuando las palabras polarizan a un país: el discurso de López Obrador como factor de división”; título de su texto en el que defiende la tesis de que la estrategia política del jefe del Ejecutivo federal consiste en polarizar, esto es, dividir el ámbito nacional en dos campos antagónicos irreconciliables: el bien y el mal encarnados respectivamente en la clase baja (bien) y la

clase media-alta (mal). Así, a partir de un discurso retórico estratégico premeditado el mandatario procura sembrar odio y desprecio contra lo que él advierte “maligno” en la vida social del pueblo, mientras que defiende, exaltando sus bondades, lo “benigno” de los menos favorecidos. Todo ello con la finalidad de preservar su poder y legitimidad como gobernante.

En el rubro de *lo político* el Dr. Alberto J. Olvera nos comparte su texto titulado “Populismo, desinstitucionalización y gestión pública: los límites estructurales de la 4T”. En él plantea que nuestro país enfrenta una crisis de régimen político por causa de la sistemática desinstitucionalización aplicada por el presidente López Obrador, al tiempo que lleva a cabo una implantación del principio binomio líder-pueblo. Desde ahí, el presidente se asume como figura única representativa de los intereses de la población; situación que lo ha llevado a arrogarse la pretensión ser él, y nada ni nadie más, quien encabeza la vida democrática de la nación.

En cuanto a *lo económico*, el Dr. Máximo Ernesto Jaramillo-Molina nos ofrece su artículo “‘Primero los menos pobres’: Política social, desigualdad y pobreza durante el sexenio de López Obrador”. Su colaboración pone de manifiesto la aparente paradoja de que en el gobierno de AMLO, a propósito de su lucha contra la pobreza y la desigualdad, los programas sociales han dado más beneficios a los menos pobres, mientras que han disminuido lo que reciben los más bajos estratos. Esta situación es evidenciada mediante datos estadísticos, cuadros y gráficos basados en información oficial.

La sección *Exploraciones* se enfoca en el abordaje del tema de coyuntura a partir de diversos productos periodísticos, como pueden ser entrevistas, crónicas, ensayos, fotorreportajes, reseñas y memorias, entre otros. Estos materiales son elaborados por profesores, estudiantes, integrantes de organizaciones civiles e invitados para proponer otras maneras de contemplar la temática específica de cada número.

En esta ocasión la sección se compone de tres artículos y dos infografías que se presentan enseguida.

En el artículo “Balance de la política climática de AMLO” los maestros Pablo Montaña y Carlos Tornel denuncian la deficiente aplicación de la política climática emprendida por López Obrador en el curso de su administración. Consideran que, si bien hubo propuestas y expectativas de un cambio en relación con el cuidado del medio ambiente en, al menos, la emisión de hidrocarburos, lo cierto es que los proyectos tuvieron fallas en su instrumentación que devinieron en su inviabilidad y fracaso. Es una constante que, de acuerdo con el examen de los autores, se vive desde los programas concebidos durante la administración de Felipe Calderón.

El Dr. Juan Carlos Silas Casillas considera que lo que va de este sexenio ha resultado “Todo menos aburrido. Los primeros tres años de la 4T en materia educativa”. Y por eso, en su artículo, que es la primera de dos entregas planificadas, recupera los logros de la 4T en el ámbito educativo, e, incluso, se va más allá del gobierno actual cuando introduce el panorama de la Reforma educativa de 2013 para cotejarla con los cambios que hoy presenciamos. Finalmente, hace un estudio profundo de los objetivos, la aplicación y los alcances del programa sectorial de educación 2020–2024.

Como era de esperarse, la situación de inseguridad que prevalece en nuestro país no podía estar ausente en esta revista. De ahí que el Mtro. Erubiel Tirado y la Mtra. Nancy Angélica Canjura Luna la abordan en su artículo “La seguridad en la 4T, 2018–2022, resultados de la ausencia de estrategia”, en el que hacen un recorrido por las estrategias que hasta ahora han representado el sello distintivo del gobierno de López Obrador en materia de seguridad nacional; un sello que, no obstante, ya se consolidaba desde tiempo atrás, por lo que estos antecedentes también son inspeccionados por los autores de manera frontal. La creciente militarización cristalizada en la creación de la Guardia Nacional, entre otros cambios, revelan de fondo una grave crisis de inseguridad que vive México desde hace tiempo. Así, concluyen que, si bien a la administración de López Obrador le fue entregada una nación devastada por homicidios, robos, narcotráfico, etc., ha hecho muy poco o nada para solucionarlos, aunque sea parcialmente.

En cuanto a los materiales infográficos, los doctores Alejandro Anaya Muñoz y Carlos Moreno Jaimes muestran el “Impacto COVID. Un retroceso en derechos”, donde revelan estadísticas que exhiben el impacto negativo de la pandemia a escala local en los siguientes ámbitos: pérdida de empleo, derecho al acceso a servicios de salud, cuidados y dinámicas de género en el hogar, derecho a la educación, negociaciones laborales y seguridad alimentaria.

A su vez, el Mtro. Carlos Cordero García y la Mtra. Guadalupe González Chávez proporcionan infografías sobre “Política exterior 2018–2024”. En ellas detallan el plan de política exterior para ese periodo con sus objetivos, actores, reglamento interior, nueva estructura orgánica, línea del tiempo, agenda y desafíos futuros, así como liderazgos internacionales, alianzas y redes, y retos regionales e interregionales.

Por último, la sección *Ethos* está orientada a la reflexión y el análisis ético del tema de coyuntura que se aborda en cada número de la revista, porque, aun cuando todas las personas experimentamos las consecuencias de la dinámica social, no todas las resentimos de la misma manera, y debemos preguntarnos si es correcto que así sea, y en el caso de que no, entonces interrogarnos qué podemos y debemos hacer al respecto.

En ese sentido, en su colaboración “Consenso o polarización. Reflexión ética de la comunicación política en la Cuarta Transformación”, la Lic. Isadora Vargas Delgado y el Mtro. Miguel Ángel Cedeño Navarro reflexionan éticamente, a través de un diálogo epistolar, acerca de la comunicación usada en la actual administración del gobierno federal. Concluyen que, a través de los mensajes que el presidente difunde al pueblo, aquél ha inducido a éste a una manipulación sin precedentes en la que los espacios de discusión real y la creación de consensos son cada vez menos visibles. Por el contrario, la 4T ha forjado, mediante su estrategia de comunicación retórica, un gobierno ficticio, un mito que hace creer a la gente falsos logros y falsas metas cumplidas. En ese sentido, el abordaje temático de este texto concuerda con el del Dr. Héctor Raúl Solís.

La democracia se nutre del diálogo y la discusión entre quienes se reconocen iguales en dignidad, pero con distintas perspectivas de la realidad, que se complementan mutuamente. Por ello esperamos que este primer número de la nueva época de *Análisis Plural*, que ponemos a su disposición, contribuya a nutrir el diálogo y la discusión públicos, a partir de la pluralidad de visiones y percepciones que les compartimos y seguiremos compartiendo.

Dr. Alberto Bayardo Pérez Arce

Coordinador del número



Cuando las palabras polarizan a un país: el discurso de López Obrador como factor de división

Héctor Raúl Solís Gadea
Universidad de Guadalajara
solish@redudg.udg.mx
ORCID: 0000 0001 5337 6667

Solís-Gadea, H. R. (2022). Cuando las palabras polarizan a un país: el discurso de López Obrador como factor de división. *Análisis Plural*, (1).



RESUMEN

Hoy, en México, el poder presidencial, como pocas veces, concentra sus energías en utilizar el lenguaje como instrumento para acumular el mayor poder posible. El presente trabajo analiza algunos discursos del presidente López Obrador a través de los cuales pone en práctica su estrategia política de comunicación, la cual es una de las principales divisas de su actuación pública. No se pretende aquí hacer un balance general del modo de gobernar del presidente, ni relacionar su estrategia comunicativa con otros aspectos de su conducción al fren-

ABSTRACT

Today, in Mexico, like hardly ever, the presidential power is concentrating its energies in using language as an instrument for accumulating the greatest power attainable. The present work analyzes some of President Lopez Obrador's speeches, through which he puts into practice his political communication strategy, which is one of his major currencies in his public performance. It is not the aim of this paper to make a balance of the president's way of governing, nor to relate his communication strategy with other aspects of his handling of

te del Gobierno, como, por ejemplo, los cambios legislativos, la creación de nuevos programas, la supresión de recursos a determinados programas o sectores de la vida pública o el control efectivo de organismos públicos autónomos. Más bien, se intenta examinar algunos aspectos clave que componen su discurso, mostrando cómo la retórica funciona en tanto mecanismo de generación de poder en el sentido de construcción —mejor dicho, imposición— de un determinado sentido de la realidad: aquel que se corresponde con la lógica de acción del populismo y la democracia plebiscitaria del líder.

Palabras clave:

Polarización, conflicto, Andrés Manuel López Obrador, ética de la convicción, democracia plebiscitaria del líder.

the government, such as, for instance, legislative changes, the creation of new government projects, the suppression of resources devoted to certain programs or sectors of public life or the effective control of autonomous public organisms. Rather, the intention is to examine some key aspects that make up his discourse, showing how rhetoric works as a mechanism for generating power in the sense of construction —or better phrased imposition— of a determined sense of reality: that which corresponds with the logic of action of populism and the plebiscitary democracy of the leader.

Keywords:

Polarization, conflict, Andrés Manuel López Obrador, ethic of conviction, plebiscitary democracy of the leader.



Mi labor es de predicador, de pedagogía, de crear conciencia.¹

—ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

¹ AMLO, 21 de abril de 2022.

En una democracia, el pueblo escoge un líder de su confianza. Luego, el líder escogido dice: ahora cállense y obedézanme.

—MAX WEBER

Con el pueblo todo, sin el pueblo nada

El pasado 1 de diciembre el presidente López Obrador presentó a la nación, en un zócalo capitalino repleto de seguidores, su balance de la primera parte de su administración. Luego de hacer un recuento de sus realizaciones y describir un escenario rebosante de buenos augurios, afirmó lo siguiente:

Ayudar a los pobres, no lo olvidemos, alivia el alma, mantiene tranquila la conciencia y alegra el corazón.

Pero este fraterno proceder implica, también, algo adicional, no poco importante: atender a los más pobres es ir a la segura para contar con el apoyo de muchos, de millones, cuando se busca transformar una realidad de opresión y alcanzar el ideal de vivir en una sociedad mejor.

Nada bueno se puede esperar, en cambio, de políticos corruptos, de la prensa que se vende o se alquila, de intelectuales convenencieros y de potentados dominados por la codicia. La clave está, esto para los jóvenes que quieran formarse, dedicarse al noble oficio de la política, en la frase del presidente Juárez: “con el pueblo todo, sin el pueblo nada”.

Nada se logra, y esto aplica en México y en todo el mundo, con las medias tintas. Los publicistas del periodo neoliberal —que ya se fue, se está terminando esa pesadilla— los publicistas del periodo neoliberal, además de la risa fingida, el peinado engominado y la falsedad en la imagen, siempre recomiendan a los candidatos y gobernantes correrse al centro; es decir, quedar bien con todos; pues no, eso es un error: el noble oficio de la política exige autenticidad y definiciones.

Ser de izquierda es anclarnos en nuestros ideales y principios, no desdibujarnos, no zigzaguear. Si somos auténticos, si hablamos con la verdad y nos pronunciamos por los pobres y por la justicia, mantendremos identidad y ello puede significar simpatía, no solo de los de abajo, sino también de la gente lúcida y humana de clase media y alta, y con eso basta para enfrentar a las fuerzas conservadoras, a los reaccionarios (AMLO, 1 de diciembre de 2021).

Estos párrafos expresan en forma sintética el núcleo del pensamiento y la estrategia política del presidente López Obrador. Consiste en la polarización, es decir, la acción pública, política y comunicacional, enfocada a dividir el ámbito nacional en dos campos antagónicos irreconciliables: la lucha del bien contra el mal. En este caso, encarnados, de una parte, en los pobres y el pueblo, y de otra, en las clases media y alta, los potentados codiciosos —con excepción de «la gente lúcida y humana» que exista en ese sector—, las fuerzas conservadoras, los reaccionarios, es decir, los neoliberales y sus asociados, entre los que se cuentan los periodistas vendidos y los intelectuales convenencieros, los políticos de peinado engominado e imagen falsa.

Tantos adjetivos juntos no deberían sorprendernos. Forman parte de una manera de comunicar cuidadosamente pensada y puesta en práctica, pues resulta estratégico concitar el odio popular en contra de los enemigos. Gabriel Zaid (2018) exploró la extraordinaria capacidad del presidente López Obrador para destruir con la palabra. Lo llamó un artista del insulto, el desprecio y la descalificación, y consignó un cúmulo de epítetos que han constituido, a lo largo de su amplia carrera, un arsenal de agresiones verbales que Andrés Manuel López Obrador ha dirigido a sus adversarios.²

Cuando la polarización escala, no sólo escinde a la sociedad en dos campos separados por un conflicto irreductible cuya desembocadura conduce a la eventual supresión existencial o la dominación del enemigo. También

² Entre los calificativos que documentó Zaid (2018) están los siguientes: Achichincla, alcahuete, aprendiz de carterista, arrogante, blanquito, calumniador, camajanes, canallín, chachalaca, cínico, conservador, corruptos, corruptazo, deshonesto, desvergonzado, espurio, farsante, fichita, fifí, fracaso, fresa, gacetillero vendido, hablantín, hampones, hipócritas, huachicolero, ingratos, intolerante, ladrón, lambiscones, machuchón, mafiosillo, maicardo, majadero, malandrín, malandro, maleante, malhechor, mañoso, mapachada de angora, matraquero, me da risa, megacorrupción, mentirosillo, minoría rapaz, mirona profesional, monarca de moronga azul, mugre, ñoño, obnubilado, oportunista, paleros, pandilla de rufianes, parte del bandidaje, payaso de las cachetadas, pelele, pequeño faraón acomplejado, perversos, pillo, piltrafa moral, pirruris, politiquero demagogo, ponzoñoso, ratero, reaccionario de abolengo, represor, reverendo ladrón, riquín, risa postiza, salinista, señoritingo, sepulcro blanqueado, simulador, siniestro, tapadera, tecnócratas neo porfiristas, ternurita, títere, traficante de influencias, traidorzuelo, vulgar, zopilote.

establece como objeto de la disputa elementos fundamentales del orden histórico presente: el carácter del sistema político, económico-social y cultural de un país, las reglas del juego de la economía, la política y la sociedad que determinan la distribución del poder, la riqueza y las oportunidades. Para decirlo de otra manera, en una coyuntura de polarización extrema, lo esencial se puede replantear y redefinir: aspectos clave del régimen constitucional y legal, la concentración o dispersión del poder público, las relaciones entre el Estado y el mercado, el alcance de la colectividad y el peso del individuo, el grado de apertura del país al mundo o la restauración de la soberanía nacional, los balances entre la libertad, la justicia y la igualdad, la mezcla de la tradición y la modernidad... Por eso, en lo que podemos llamar su manifestación *típico-ideal*, la polarización conduce a coyunturas *revolucionarias* o de *política transformativa*.

Los políticos que fundan su modo de acción bajo la lógica de la polarización echan mano de todos los recursos a su alcance para establecerla, en el imaginario público, como el rasgo dominante de la época. Todos los días insisten en interpretar los hechos desde esa perspectiva. Tal es el caso del discurso y el proceder del presidente López Obrador. Para el habitante de Palacio Nacional, las fuerzas antagónicas están claramente delimitadas por el carácter irreductible, total y radical, de los fines que cada una persigue. De un bando, la preservación del «antiguo régimen» que sólo provocó opresión y «monstruosa desigualdad», corruptelas y simulación de la auténtica democracia; y, del otro, la construcción de un nuevo periodo de la vida pública de la nación, su transformación radical, caracterizado por la democracia verdadera, la justicia y el bienestar genuinos para todos los mexicanos.

El gobierno de López Obrador se ubica en eso que algunos llaman «el lado correcto de la Historia»: a la izquierda. Asume que el pueblo es un bloque monolítico al que también le corresponde, de manera natural, ser de izquierda. De ahí que correrse al centro, o sea, buscar la intermediación de intereses

y puntos de vista divergentes, pretender, mediante el diálogo y los argumentos racionales, la negociación de las diferencias, significaría traicionar ideales y principios, desdibujarse y zigzaguear, faltar a la autenticidad, traicionar los únicos valores verdaderos. Y lo más grave: implicaría perder el apoyo del pueblo, «los de abajo», y no poder enfrentar con éxito al origen y la encarnación de todo mal, «las fuerzas conservadoras», «los reaccionarios».

La manera de hacer política que hemos vivido entre los años ochenta y el año 2018 corresponde a la pérdida de la identidad política: el «desdibujamiento» que, encubierto en formas de apariencia democrática y con partidos políticos que se corren al centro, abre las puertas a la opresión neoliberal. Bajo el imperio de las instituciones de la democracia (formal y de partidos), en aras de la competencia electoral, los extremos se difuminan y la sociedad se despolariza. En consecuencia, la política que lucha contra la opresión y los privilegios de unos cuantos pierde eficacia, pues no tiene una base social de apoyo suficientemente amplia. Por eso existe una correlación estructural entre democracia de partidos y neoliberalismo. Esto por no hablar de la ocurrencia de situaciones más burdas, pues en la lógica del presidente, durante el periodo neoliberal, en el «antiguo régimen», el organismo electoral, dominado por las fuerzas del mal, le robó en dos ocasiones el triunfo a López Obrador en las elecciones presidenciales.

«Quedar bien con todos» es faltar a los principios en automático, porque con arreglo a la moral del presidente sólo hay un bando virtuoso y poseedor de la razón: el del pueblo y sus representantes. Los demás están manchados por la codicia y la corrupción, o por el «aspiracionismo» de la clase media. La ética de la convicción del presidente es eso: un modo de conducción política fundada en la fe en que se tiene la razón, porque los valores que se asumen y los propósitos que de ellos se derivan son los más elevados que puedan existir, los del pueblo. Con esa certeza en la mente, la ética de la responsabilidad no resulta pertinente: no es necesario detenerse a sopesar

los riesgos implicados en toda acción política mientras ésta se oriente por los principios correctos.³ El criterio adecuado para justificar las decisiones es la medida en que estén alineadas con el credo ideológico que se profesa y puedan presentarse públicamente como tales. No hace falta examinar la posibilidad de equivocarse: someter las políticas elegidas a la crítica de los demás, procurar anticipar los costos a pagar por las decisiones tomadas, inquirir por las consecuencias negativas indeseadas que puede provocar la persecución de un programa político. En todo caso, si las cosas no salen como se prometieron y no se logran los objetivos propuestos, siempre será posible responsabilizar al bando enemigo diciendo que ha hecho un complot para impedir la acción transformadora del Gobierno, o arguyendo que ha mentido porque la verdad es otra o se puede presentar como sea conveniente con el argumento de que tenemos «otros datos». Tal es una de las ventajas políticas de crear un ambiente de polarización.

El bien es absoluto o no lo es: No me vengan con ese cuento de que la ley es la ley⁴

El presidente López Obrador asume que las razones y las vindicaciones del bien son absolutas. Estas no admiten discusión porque el bien es absoluto o no lo es. De ahí resulta que cuando se tiene la razón, la razón derivada del compromiso indeclinable con el bien, es innecesario discutir, deliberar y debatir con respeto a las reglas de una argumentación racional. Quien teniendo la razón acepta discutir, admite la posibilidad de salir derrotado por las fuerzas del mal, aunque sea por un accidente de las circunstancias, y eso implica poner en riesgo el triunfo de la propia posición, que es la correcta, la que corresponde

³ En palabras de Weber: «cuando las consecuencias de una acción realizada conforme a una ética de la convicción son malas, el que la va a ejecutar no se siente responsable de ellas, sino que responsabiliza al mundo, a la estupidez de los hombres, o a la voluntad de Dios que los hizo así. Quien actúa conforme a una ética de la responsabilidad, al contrario, tiene presente todos los defectos del hombre medio. [...] Quien opera conforme a la ética de la convicción no soporta la irracionalidad ética del mundo. Es un racionalista cósmico-ético» (1969, p. 166-167).

⁴ AMLO, 6 de abril de 2022.

al bien y se sitúa en «el lado correcto de la Historia». Por eso, bajo la lógica de acción de López Obrador, subyace la tesis silenciosamente asumida de que la democracia pluralista, el juego de partidos, la deliberación parlamentaria y el contrapeso de los poderes públicos, sólo brindan posibilidades a la irrupción del vicio en la vida pública. Esto es así porque la política virtuosa es una y sólo la encarna el elegido por las masas, el intérprete fiel de la voluntad popular. De ello se deriva la necesidad de controlar a los poderes públicos y limpiarlos de los individuos corruptos, así como el resto de las instituciones públicas, incluidas, por supuesto, las encargadas de organizar las elecciones y todo tipo de organismos y entidades dotadas de autonomía legal y constitucional. Porque, además, resulta que los entes organizados que ponen diques a la voluntad presidencial son los que surgen de la sociedad civil o son gestionados por ella, ese conjunto de intereses que no son los del pueblo bueno, sino que están contaminados por el aspiracionismo y las ambiciones individualistas de sus integrantes, que suelen provenir de las clases medias o altas.

Si de confrontarse con la realidad se trata, la única condición que vale la pena verificar es en qué medida se es fiel a la voluntad popular y se ha actuado de conformidad con ésta. Por eso, de cuando en cuando es necesario comprobar el apoyo del pueblo. Esto explica la lógica detrás de la revocación de mandato impulsada por el presidente sin que ningún partido la haya solicitado ni exista una coyuntura de dificultades políticas en el ejercicio de López Obrador como para suponer que los ciudadanos le han perdido la confianza. ¿Por qué hacer una consulta de esa naturaleza cuando el presidente tiene una inmensa popularidad? Al recurrir a la revocación de mandato de la manera en que lo ha hecho, el presidente interpreta la democracia como democracia plebiscitaria. Cuando esto ocurre, el líder es aclamado directamente por el pueblo y no existen —ni se requieren— mediaciones entre ambos, sus voluntades coinciden plenamente. Dejó testimonio de esta manera de pensar el pasado 1 de diciembre: «En abril del año próximo, vamos a probar de nuevo qué tanto respaldo tiene nuestra política de transformación; sabremos si vamos bien o no; con la consulta para la

Revocación del Mandato, se le preguntará al pueblo, que es el soberano, el que manda, si quiere que yo continúe en la Presidencia o que renuncie» (AMLO, 1 de diciembre de 2021).

En otras palabras, votar por no revocar el mandato del presidente es estar de acuerdo con su política transformadora, significa expresar una voluntad popular unívoca, un mandato incontrovertible en una dirección determinada: la transformación de la vida pública de México para dejar atrás el antiguo régimen neoliberal y corrupto, aunque no quede claro qué quiere decir eso exactamente.

El mismo discurso del pasado 1 de diciembre, ilustra la idea de posesión de la certeza absoluta que caracteriza al presidente. Refiriéndose a las acciones emprendidas para combatir el narcotráfico, señaló contundente:

Aún con la gravedad del problema de inseguridad que heredamos, no hemos combatido la violencia con la violencia; hemos acreditado con hechos nuestra convicción humanista; demostrando, en la práctica, que el mal debe enfrentarse haciendo el bien, que la paz es fruto de la justicia, que el ser humano no es malo por naturaleza y que son las circunstancias las que llevan a algunos a las filas de la delincuencia.

Podrá llevarnos tiempo pacificar el país, pero la fórmula más segura es atender las causas de fondo que generan la inseguridad y la delincuencia, la pobreza, la desintegración social, la desintegración familiar, la corrupción y la desigualdad que produce frustración, la pérdida de valores culturales, morales, espirituales (AMLO, 1 de diciembre de 2021).

No hay una sola mención de la necesidad de hacer valer la ley y castigar — con arreglo al debido proceso— las conductas delictivas; tampoco hay media palabra de condena a las organizaciones criminales y el rechazo de sus actos. En todo caso, las acciones punitivas legales son equivocadas porque no van a la raíz de nuestros males ni alcanzan la verdadera condición de la que depende la armonía de la sociedad: la justicia. El presidente no está pensando, por supuesto, en la justicia legal, ni en una ordinaria justicia social y redistributiva, sino en algo más profundo: imagina una justicia suprema

que promueve el desarrollo de personas buenas, incorruptas y observantes de «los valores culturales, morales, espirituales», y, en consecuencia, no susceptibles de caer en las garras de la frustración y la delincuencia. Hay también, en el párrafo anterior, la aplicación de la lógica de la polarización: a pesar de todo, los criminales están del lado bueno, pues son parte del pueblo y, como tales, víctimas de las injusticias de este mundo; los culpables son los malos, las élites neoliberales y corruptas, los responsables de crear las circunstancias que los han hecho delinquir. Castigarlos sería un acto de injusticia mayor, sería querer combatir el mal con el mal.

La ética de la convicción es implacable. Cuando se tiene la razón histórica y moral todo tiene su sitio en una cadena armoniosa de medios y fines acoplados sin contradicción alguna; tal adecuación funda las certezas acerca de la propia corrección. De esa manera, se pueden hacer descalificaciones absolutas del pasado y de los que piensan diferente. De ahí el fundamentalismo de la moral absoluta del presidente que distingue, con claridad meridiana, los dos campos, irreconciliables, de la política nacional. En otra ocasión, el 6 de junio de 2020, declaró lo siguiente que también permite documentar la estrategia de polarización presidencial, pero ahora excluyendo explícitamente la moderación:

No es tiempo de simulaciones: o somos conservadores o somos liberales.

[...] No hay medias tintas. El gran liberal Melchor Ocampo decía: los liberales moderados no son más que conservadores más despiertos. Es decir, no hay para donde hacerse: o se está por la transformación o se está en contra de la transformación del país.

Se está por la honestidad y por limpiar a México de corrupción o se apuesta a que se mantengan los privilegios de unos cuantos a costa del sometimiento y del empobrecimiento de la mayoría de los mexicanos. Es tiempo de definiciones (AMLO, 6 de junio de 2020).

Todos los días, con afán indeclinable, el presidente López Obrador trabaja para construir un régimen distinto al que ha imperado en el país durante

los últimos cuarenta años. Busca forjar el arreglo institucional (si bien ello implica destruir las instituciones heredadas) y generar la correlación de fuerzas políticas que garantice el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la «transformación de la vida pública de México». Desde antes de su llegada al poder, se hizo evidente que la *misión* de López Obrador no es ser un presidente más. Ni siquiera es «pasar a la historia como un buen presidente», lo que sea que eso signifique. Su encomienda es extraordinaria y propia de un hombre extraordinario: la formación de un poder político acumulado y concentrado de tal manera que sea posible realizar un cambio del tamaño de las «grandes gestas del pueblo mexicano»: la Independencia, la Reforma y la Revolución. Desde su óptica, la transición a la democracia y su asociado modelo de funcionamiento de la economía, la «larga noche neoliberal», no ha sido otra cosa que el gran engaño de la oligarquía identificada por sus métodos corruptos y sus intenciones de saqueo de la riqueza nacional. La «mafia del poder» es la responsable de la «monstruosa desigualdad» que prevalece en nuestro país. Por eso, para liberarlos de la opresión, se requiere formar el poder de «los de abajo».

El actual Jefe del Ejecutivo no pretende simplemente ser un administrador eficiente o ejercer una gestión de Gobierno racional y eficaz. Eso lo hacen los políticos normales en épocas normales. Es lo propio de los regímenes que hacen una política del desencanto, la aburrida normalidad de la vida pública auspiciada por los gobiernos emanados de las democracias liberales, la política del centro, que ya vimos que no tiene identidad porque no se compromete con las causas fundamentales, las del *pueblo*. Lo que el presidente López Obrador pretende, en cambio, es llevar a cabo una política *fundacional*, inaugurar un nuevo periodo de la historia de México: «La cuarta transformación implica, como está en práctica y es sabido, abolir el régimen de privilegios que prevalecía, un régimen de desigualdad, pobreza y violencia fundado en la falta de honestidad en el servicio público y en el predominio de la corrupción tanto en el sector público como en el sector privado» (30 septiembre de 2021).

Conclusión: dos hipótesis a explorar a partir de Andrew Arato y Max Weber

¿Cómo interpretar conceptualmente el comportamiento polarizador del presidente López Obrador? ¿Bajo qué categorías situar su lógica de acción política? Propongo dos posibilidades como hipótesis muy generales, que no podré desarrollar aquí por razones de espacio, pero vale la pena dejarlas apuntadas. La primera, es que todos los rasgos anteriores, y la lógica de acción del presidente López Obrador, que han quedado expuestos a través de su palabra, tienden a corresponder de manera evidente con los elementos que constituyen lo que podríamos llamar un concepto *típico ideal* o el *tipo puro* del populismo. El profesor Andrew Arato, a partir de las tesis de Ernesto Laclau, identifica seis rasgos de un liderazgo de corte populista:

- 1) Apela al «pueblo» y a la «soberanía popular» como nociones que unifican demandas y agravios heterogéneos porque tienen un significado vacío; es decir, son ideas míticas, ficciones, con los que mucha gente se puede identificar.
- 2) Postula que una parte de la sociedad pasa por el todo de aquella y la representa.
- 3) Construye un frente antagónico, es decir, una línea que distingue de manera tajante amigos y enemigos.
- 4) Unifica a sus bases a través de una identificación fuerte con un líder o, de manera menos común, con un liderazgo grupal.
- 5) Utiliza una forma retórica de argumentación y justificación de sus posicionamientos; por consiguiente, desprecia los argumentos racionales y complejos.
- 6) Insiste en una noción fuerte de política o de «lo político» y no se interesa en la política «ordinaria» o en las políticas de aplicación cotidiana (Solís, 16 de abril de 2018).

La segunda hipótesis, relacionada con la anterior, es que el concepto de *democracia de liderazgo plebiscitario*, de Max Weber, tiene valor analítico para comprender la naturaleza del fenómeno político-social del lopezobradorismo ahora que está en el poder. De acuerdo con Weber, la democracia de liderazgo plebiscitario «se caracteriza generalmente por la cualidad instintiva emocional de sumisión a un líder y la confianza en él, el deseo de seguir a un líder extraordinario, al que prometía lo máximo y sabía cómo ganar un seguidor» (Mommsen, 1990, p. 408).

No hay duda de que el presidente López Obrador encarna un liderazgo carismático que «podría —como dice Mommsen— conducir a la subjetivización y emocionalización de la vida política y terminar en una autocracia carismática». Al menos esa parece ser la dirección que siguen sus decisiones y su proceder cotidiano. Por lo menos, la *lógica histórica* de la democracia de liderazgo plebiscitario conduce a ese desenlace porque de manera estructural implica una identificación de la voluntad del dirigente con la *voluntad del pueblo*. Veamos este comentario de Mommsen en el que sigue a Weber:

[E]n la «democracia del líder», el líder elegido, a diferencia del funcionario, se comporta como «responsable sólo ante sí mismo»; por lo tanto, «mientras pueda pretender con éxito tener su confianza, actuará totalmente de acuerdo... con la voluntad expresa o supuesta de los electores» (Mommsen, 1981, p. 70).

En otro párrafo, Weber nos ofrece esta definición de la democracia plebiscitaria:

La «democracia plebiscitaria» —el tipo más importante de la democracia de jefes— es, según su sentido genuino, una especie de dominación carismática oculta bajo la forma de una legitimidad derivada de la voluntad de los dominados y sólo por ella perdurable. El jefe (demagogo) domina de hecho en virtud de la devoción y confianza personal de su séquito político. En primer lugar, sobre los adeptos ganados a su persona, cuando éstos, dentro de la asociación, le procuran la dominación (Weber, 2002, p. 215).

Si Weber tiene razón, tal vez esto explique el porqué de la insistencia del presidente López Obrador en realizar un ejercicio de revocación de mandato que, en realidad, es una prueba del mantenimiento de la confianza de los electores en su persona o, mejor dicho, quiere ser la demostración positiva de que entre el presidente y la voluntad popular no hay solución de continuidad, o sea, ambas son una y la misma cosa. ¿Cómo es posible pensar que las cosas pueden ser de esa manera? Tal vez, la clave esté en el mismo Weber. Con este autor podemos interpretar el comportamiento de López Obrador como un voluntarismo que quiere revertir la dominación de las élites neoliberales que han llevado al extremo la racionalización y cosificación de la vida traídos consigo por la dinámica desbocada del

capitalismo contemporáneo. El presidente asume que no es responsable ante las élites neoliberales ni ante los tecnócratas encumbrados durante el periodo neoliberal. Es responsable ante sí mismo, es decir, ante el pueblo, porque con éste el presidente es uno.

Después de todo, el presidente formó su personalidad en Macuspana y, en algún sentido importante, conduce su vida de acuerdo con imágenes del mundo allí formadas: la comunidad rural pura, no contaminada por los valores de la modernidad occidental. La oscura noche neoliberal ha sido el imperio de una democracia sin liderazgo real y sin alma, de partidos-máquina y funcionarios orientados a la consecución de votos para la caza de cargos públicos, cuando no a la obtención de beneficios personales mediante el contubernio con los empresarios capitalistas. Esa crítica pende, implacable, sobre los políticos que gobernaron al país a partir de los años ochenta. Los ciudadanos la hicieron suya y en 2018 votaron en consecuencia.

Ahora, López Obrador encarna una democracia con liderazgo que genera fuertes sentimientos de identificación del pueblo con su persona, dadas sus cualidades extraordinarias y su demagogia. No debe sorprendernos que bajo esta consideración sea posible entender los resortes emocionales que explican su éxito y mantienen su popularidad. También es posible comprender que las condiciones estructurales de la polarización no las creó Andrés Manuel López Obrador. Otra cosa, es que califiquemos como auténtica democracia a una forma de ejercicio del poder que deliberadamente polariza, intenta suprimir los contrapesos y equilibrios de poderes para concentrar poder personal, socava el imperio de la ley, y amenaza las libertades y la dignidad individual. Hacer esto último, por lo menos sería una imprecisión conceptual, si es que no un error garrafal de apreciación política que favorecerá la inacción ciudadana y traerá enormes costos para la salud democrática de la República.

Referencias bibliográficas

López Obrador, A.M. (30 de septiembre de 2021). «Discurso del presidente durante la conmemoración del 256 Aniversario del Natalicio de José María Morelos y Pavón»: <https://lopezobrador.org.mx/2021/09/30/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-la-conmemoracion-del-256-aniversario-del-natalicio-de-jose-maria-morelos-y-pavon/>

López Obrador, A.M. (1 de diciembre de 2021). «Discurso del presidente a 3 años de gobierno 2018-2021»: <https://lopezobrador.org.mx/2021/12/01/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-a-3-anos-de-gobierno-2018-2021/>

López Obrador, A.M. (6 de junio de 2020). «Discurso del presidente en la supervisión de la Rehabilitación del Sistema Nacional de Refinación: Refinería “General Lázaro Cárdenas”». <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-supervision-de-la-rehabilitacion-del-sistema-nacional-de-refinacion-refineria-general-lazaro-cardenas?idiom=es>

López Obrador, A.M. (6 de abril de 2022). Conferencia de prensa matutina: <https://presidente.gob.mx/06-04-22-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>

López Obrador, A.M. (21 de abril de 2022). Conferencia de prensa matutina: <https://presidente.gob.mx/21-04-22-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>

Mommsen, W. J. (1981). *Max Weber: Sociedad, política e historia*. Editorial Alfa. Buenos Aires.

Mommsen, W. J. (1990). *Max Weber and German Politics, 1890-1920*. University of Chicago Press.

Solís Gadea, H. R. (16 de abril de 2018). Andrew Arato y Enrique Krauze: dos aproximaciones al populismo. *Milenio Diario*. <https://www.milenio.com/opinion/hector-raul-solis-gadea/atrevimientos/andrew-arato-enrique-krauze-aproximaciones-populismo>

Weber, M. (1979). *El político y el científico*. Alianza Editorial. Madrid.

Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.

Zaid, G. (2018). AMLO poeta. *Letras Libres*. <https://letraslibres.com/politica/AMLO-poeta/>

Populismo, desinstitucionalización y gestión pública: los límites estructurales de la 4T*

Alberto J. Olvera

ITESO

alberto.olvera@iteso.mx

ORCID: 0000-0003-3330-2542

J. Olvera, A. (2022). Populismo, desinstitucionalización y gestión pública: los límites estructurales de la 4T. *Análisis Plural*, (1).



RESUMEN:

Se estudia la relación entre la naturaleza del régimen político en construcción (populismo personalista) y la desinstitucionalización del Estado en México. Se propone la hipótesis de que la baja calidad de la gobernanza, la improvisación de políticas públicas y la designación caprichosa de altos funcionarios es consecuencia del proceso político de construcción de una democracia delegativa y, por tanto, de un presidencialismo sin control civil ni parlamentario, fincado en un discurso y práctica populistas.

ABSTRACT:

The relationship between the political regime and the process of state deinstitutionalization in México is studied in this article. The hypothesis is that the low quality of governance, the improvisation of public policies and the arbitrary designation of high ranking officials is the consequence of a political process conducive to the construction of a delegative democracy based on the concentration of power in the president in the absence of legislative and civil controls, which is complemented by a populist discourse and practice.

* El presente artículo está basado en tres publicaciones previas del autor: Olvera, A. J. (2021). Jugando con fuego. *El País*. <https://elpais.com/mexico/opinion/2021-01-28/jugando-con-fuego.html>; Olvera, A. J. (2021). Polarización como base del populismo: el caso de México. *Ecuador Debate*, 17(112), 113-138; Olvera, A. J. (2020). Populismo y religión en Brasil y México. Una breve reflexión. *Encartes. Revista digital multimedia*, 3(6), 113-134. Por consecuencia, este trabajo no constituye un trabajo original.

Palabras clave:

populismo, desinstitucionalización, gestión pública, 4T, AMLO.

Keywords:

populism, deinstitutionalization, public management, 4T, AMLO.

**Introducción**

Nos ocupamos en este texto de analizar las relaciones entre el carácter populista-personalista del actual gobierno y la baja calidad del desempeño gubernamental. La concentración del poder en el presidente propia de este tipo de regímenes, en un escenario de escasa autonomía de los otros poderes del Estado, conduce a la desinstitucionalización del Estado. Si bien esta fue una característica histórica del viejo régimen autoritario que nunca pudo revertirse en la fase de la transición a la democracia (Olvera, 2010), en el gobierno de López Obrador la profundización del proceso desinstitucionalizador ha dado lugar a una forma aguda de democracia delegativa (O'Donnell, 1994; O'Donnell, Iazzetta y Quiroga, eds., 2010) con una forma populista. Este proceso ha debilitado tanto a las instituciones democráticas como a la calidad de la gestión gubernamental. Estos problemas caracterizan al populismo como gobierno (Peruzzotti, 2017), el cual está obligado a practicar una alta dosis de improvisación y una plasticidad extrema, dada la volatilidad de las decisiones del ejecutivo. En este texto tratamos de hacer una explicación del proceso político que ha conducido a este resultado.

Para ello, en una primera sección situamos la crisis del régimen de la transición a la democracia, que dejó una estela de fragmentación del poder, corrupción generalizada, alza de la violencia criminal sistémica y precariedad fiscal. Es necesario entender este punto de partida para situar la respuesta ofrecida por el presidente López Obrador.

En una segunda sección analizamos las expresiones sectoriales de la crisis de gobernanza que ha creado la desinstitucionalización del Estado; estudiamos también la creación de un “Estado paralelo” a través del ejército y de los “Servidores de la Nación” y, finalmente, hacemos notar la notoria improvisación en las decisiones más relevantes de política pública en los primeros años de gobierno. Enmarcamos este proceso dentro de la práctica populista impulsada por un gobierno que ha llevado la delegación del poder en el ejecutivo a niveles comparables con el viejo régimen.

El contexto de la victoria de la “cuarta transformación”

La abrumadora victoria de López Obrador en las elecciones de julio de 2018 fue el resultado de una elección plebiscitaria: la ciudadanía rechazó masivamente la desigualdad, la exclusión, la ineficiencia y la corrupción que caracterizaron al régimen de la transición a la democracia (2000-2018) (Olvera, 2021). El mérito de López Obrador fue encarnar simbólicamente tanto la oposición a ese neoliberalismo rapaz como la crítica moral a la clase política corrupta que gobernó el país en las primeras dos décadas del siglo XXI. Para ello construyó, a partir de su ruptura con el PRD en 2013, un movimiento-aparato electoral, Morena, que se convirtió en su partido personal.

Parte central de su estrategia política fue la construcción de una narrativa que combinó la crítica de la corrupción de la tecnocracia neoliberal y de sus frívolos excesos con la instrumentación de acciones de gobierno desde las redes partidarias de Morena (los “Servidores de la Nación”), que adquirieron, de hecho, la condición de actores estatales meses antes de que AMLO tomara posesión como presidente. En efecto, jóvenes voluntarios empezaron a levantar los censos de futuros beneficiarios de los subsidios prometidos por López Obrador en campaña antes de que éste tomara posesión, organizaron la “consulta” para cancelar la construcción del aeropuerto de

Texcoco, y después fueron contratados como funcionarios públicos informales, es decir, sin prestaciones ni estabilidad laboral.

Se construyó así desde el arranque del actual gobierno un sistema simbólico de equivalencias: el “pueblo” igual a Morena como movimiento, igual a Morena como partido, igual a AMLO como líder indiscutido. Clásica operación populista, estudiada por Laclau (2005), que en un primer momento tiene un sentido democratizador en la medida en que moviliza a un sector de las masas y crea un proceso de inclusión de quienes estaban excluidos del sistema político. Sin embargo, como la abundante literatura sobre el populismo ha hecho notar (De la Torre, 2015; Urbinati, 2019), esta inclusión no es orgánica, sino meramente simbólica, pues la participación está limitada a las iniciativas, temas, formatos y tiempos definidos por el líder. No hay mediaciones, no hay construcción de ciudadanía —en tanto no se apela a derechos—, sino de un sujeto abstracto, el “pueblo”, que carece de lazos y medios de representación efectiva.

AMLO consideró desde el principio de su gobierno que la burocracia estatal, las reglas, las leyes y las instituciones existentes eran un conjunto de limitantes que le impedían cumplir su misión autoasignada. Por eso había que debilitarlas, colonizarlas (como se fue haciendo con la Suprema Corte, la Comisión Nacional de Energía y otras), anularlas políticamente (como se hizo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos), o destruirlas, como se hizo con la Policía Federal.

La falta de límites al poder del presidente, facilitada por la mayoría de Morena en ambas cámaras y por la confusión y falta de liderazgo en los partidos de oposición, condujo a que las políticas públicas se decidieran y ejecutaran sin fundamento en razones técnicas o económicas. Conforme avanzó el gobierno de AMLO, incluso la débil mediación del partido oficial desapareció para dar paso a una relación directa del presidente y el pueblo. Esta relación,

anclada en fuertes bases emotivas, debería haber tenido bases materiales firmes para garantizar su persistencia en el tiempo y cierta legitimidad de ejercicio (Contreras, 2017). El problema era que, para lograrlo, el gobierno debería haber desarrollado un mínimo de eficacia en la gestión pública y conseguido recursos suficientes para poner en marcha sus políticas. Pero eso no ha sucedido, por las razones que veremos a continuación.

Las condiciones de ejercicio del poder. El proyecto económico

El nuevo gobierno ha desarrollado una estrategia dual en materia económica. De un lado, ha respetado la inevitable y estructural integración de México al mercado norteamericano y mantenido por tanto la esencia del modelo neoliberal. Por ello impulsó con urgencia en 2019 la firma del nuevo tratado de libre comercio, el T-MEC, y se sometió, de manera humillante, a las imposiciones del gobierno de Trump en materia migratoria. Por otro, intentó disciplinar al capital nacional y reconstruir el protagonismo estatal en el desarrollo económico del centro y sur de México, donde se encuentra la principal clientela electoral de Morena. Para ello se cambiaron las formas de contratación y compras del sector público federal, se impulsó una reforma administrativa en materia fiscal orientada a evitar la elusión y la evasión de impuestos, y se rompieron algunas de las redes establecidas y formas instituidas de la corrupción. Asimismo, se definieron los megaproyectos del sexenio: los trenes Maya y Transístmico, la refinería en Tabasco y el aeropuerto de Santa Lucía, y se decidió rescatar a Pemex y a la CFE y volver a convertirlas en el eje del capitalismo nacional. Se recicló así el proyecto del Estado desarrollista, pero en condiciones de profunda precariedad fiscal y de plena inserción subordinada en la globalización. Para financiar este proyecto el gobierno decidió cortar gastos, no sólo los superfluos, sino incluso los necesarios para conservar a la escasa institucionalidad disponible. Esta reducción de tipo neoliberal del Estado condujo a graves déficits de personal calificado, de presupuesto y de reglas claras en todos los ámbitos de la

política pública, especialmente en el campo estratégico de la salud. En el sector público bajó los salarios y las prestaciones de la alta burocracia, que ciertamente habían alcanzado grados alarmantes de privilegio, pero sin haber establecido mecanismos de recambio que garantizaran la capacidad técnica de los nuevos funcionarios.

Por otra parte, López Obrador y su partido han carecido de una tecnocracia económica competente, y los proyectos de desarrollo que el gobierno ha planteado, orientados (correctamente) al sur, la región más atrasada del país, padecieron desde el principio de graves déficits de planeación y fueron considerados económicamente inviables por los especialistas. Además, la apuesta de AMLO al rescate de las empresas paraestatales Pemex y cfe para reposicionar al Estado como actor económico principal enfrentó desde el principio graves limitaciones técnicas y financieras, ante todo la ausencia de ajustes laborales imprescindibles, la falta de transparencia en los contratos, la apuesta a la construcción de una refinería en terrenos pantanosos e inundables, etc. La reforma eléctrica, aún en proceso y en un limbo jurídico, ha introducido una gran incertidumbre en el sector, sin que la CFE haya experimentado una reforma interna. Al contrario, se le regresaron al sindicato privilegios incosteables —como mecanismos de jubilación absurdos, eliminados a gran costo político por el gobierno anterior— y volvieron los viejos administradores a hacerse cargo de la empresa, trayendo consigo sus redes de compadrazgo en materia de contratos.

La redistribución de la renta y la relación Estado-sociedad

Las limitaciones fiscales han impactado también el otro pilar del proyecto del actual gobierno: la redistribución de la renta, que se está impulsando por medio de la generalización de subsidios a adultos mayores, jóvenes y campesinos.

Los subsidios no han sacado de la pobreza a nadie, pues no atacan sus causas, es decir, la falta de empleo, de infraestructura de salud y educación y de crédito a micro y pequeñas empresas. Los subsidios, en realidad, han sido pensados como remedios temporales e instrumentos clientelares. La forma en que se han levantado los censos de beneficiarios (por vías informales, opacas y sin reglas de operación) demuestran su sentido político. De hecho, AMLO ha creado una especie de Estado en la sombra, que controla casi 20% del gasto público —el destinado a los subsidios—, que carece de controles parlamentarios y civiles y puede usarse para fines clientelares, como quedó demostrado en la pasada votación por la “ratificación del mandato”. Operadores de AMLO manejan directamente una red administrativa que se ha impuesto a alcaldes y gobernadores y que crea una relación de dependencia simbólica directa, sin intermediarios, entre millones de beneficiarios de los subsidios y el propio presidente.

Esta red está dirigida por 32 delegados federales de Programas Sociales en los estados (mejor conocidos como “superdelegados”), que concentran buena parte del manejo del gasto público federal. El poder de estos funcionarios es enorme, pues, en promedio, 85% de los recursos de los estados y municipios del país provienen de “transferencias federales”, es decir, del dinero recaudado por el gobierno federal. La mitad de esos fondos aún son manejados por los gobernadores, pero hay una tendencia a centralizar cada vez más el gasto público a través de la federalización de la salud y la educación, tal como se hacía en el régimen priista.

Por esta razón, los “superdelegados” se han convertido en “gobernadores paralelos”, pues no solamente controlan el gasto público federal en la mayoría de los estados, sino que también asumen un papel político como coordinadores de las políticas de seguridad y participan en las decisiones sobre el despliegue de la Guardia Nacional, la policía militar creada por AMLO. A su vez, hay un conjunto de 285 “delegados regionales”, cuyo

territorio de responsabilidad coincide casi exactamente con los 300 distritos electorales federales, que atienden conflictos y demandas y participan también de las reuniones de seguridad regionales. El “superdelegado” y los delegados regionales controlan también a los “Servidores de la Nación”, por lo que su papel político-territorial es estratégico.

Se está produciendo así una sustitución de la vieja intermediación corporativa y clientelar por una intermediación híbrida, burocrático-política, la cual implica un grave riesgo, el del populismo personalizado, pues el mecanismo refuerza simbólicamente la imagen de una relación directa entre el presidente y las masas.

Por otra parte, AMLO ha denunciado a las organizaciones sociales y civiles existentes como “agentes conservadores”, intermediarios rentistas o agentes de las viejas élites económicas y políticas. En particular, AMLO ha rechazado a las organizaciones de la sociedad civil como interlocutores válidos. Las ONG son vistas por el presidente como instancias dependientes de los poderes empresariales o del financiamiento extranjero. De esta manera, se ha deslegitimado políticamente al conjunto de la sociedad civil, trátase de los sectores sindicales y campesinos, de las clases medias organizadas o de *think tanks* profesionales.

Este rechazo a toda la sociedad civil y esta apuesta a la relación directa entre el presidente y la ciudadanía se sustenta en un concepto populista del ejercicio del poder: el presidente no necesita de intermediaciones para relacionarse con la sociedad. Por eso habla todos los días a través de conferencias de prensa matutinas; por eso hace giras semanales por todo el país; por eso denuncia a los medios de comunicación críticos. La unidad simbólica y política entre el presidente y el pueblo se ha construido sistemáticamente y se refuerza con las nuevas estructuras administrativas y la recentralización del poder en el ejecutivo.

Con los empresarios se mantiene, en la práctica, el mismo tipo de relación que en el viejo régimen y en el neoliberalismo democrático: una relación particularista entre el presidente y algunos de ellos. La mayor parte del gasto público no se licita, y si bien ha habido algunos esfuerzos por eliminar la corrupción masiva institucionalizada, esto no significa que se estén construyendo mercados competitivos y transparentes. Todo indica que se están creando nuevos sectores privilegiados de la elite empresarial, al igual que en gobiernos anteriores.

Los efectos de la desinstitucionalización en sectores específicos. La salud

Ha sido ampliamente demostrado que el gobierno de AMLO fue omiso en su política de control de la pandemia de covid-19. No sólo no se tomaron las medidas preventivas recomendadas por los expertos al principio de la pandemia (lo cual condujo a un número gigantesco de contagios, centenas de miles de muertes y colapso del sistema de salud), sino que además no hubo ninguna política económica que paliara los terribles efectos del cierre forzado de las actividades económicas en los sectores comercio, servicios y turismo, que son los principales proveedores de empleo en nuestro país. El gobierno continuó con sus megaproyectos y políticas de subsidios como si nada pasara. Consciente del potencial costo electoral de la tragedia sanitaria, AMLO decidió usar la campaña de vacunación como un instrumento electoral. Para ello instruyó la centralización de todo el proceso en el gobierno federal, asignando la responsabilidad de la campaña a la Secretaría del Bienestar y al Ejército, dejando en un lugar secundario a la Secretaría de Salud y negando cualquier función a los gobiernos estatales y a los actores privados. Esas agencias del gobierno federal carecían de la experiencia y de los medios para dirigir la campaña de vacunación. Como resultado, fue imposible acelerar el ritmo de la vacunación en un país de las dimensiones geográficas y demográficas del nuestro.

Las consecuencias no se limitaron a la precariedad de la vacunación, sino a la falta de atención a los enfermos. La carencia de medios y la improvisación condujeron a miles de muertes afuera de hospitales y en casas particulares, y a escenas dramáticas de gente desesperada en busca de oxígeno. Para colmo, la reconversión de hospitales para atender a más enfermos de covid-19 implicó la suspensión de los servicios normales de especialidad, la posposición de cirugías programadas y la de facto la paralización del sistema médico. El “exceso de muertes” derivado del colapso del sistema hospitalario ha sido el mayor daño social causado por la irresponsabilidad del gobierno en materia sanitaria.

A ello hay que sumar el aumento de la pobreza derivado del desempleo y la falta de apoyo a microempresas, a la economía informal y a los trabajadores formales. El costo social de la tragedia ha resultado mucho mayor en México que en otros países de América Latina.

El Estado paralelo: la militarización de la gestión pública

La magnitud del triunfo de López Obrador y la polarización que la caracterizó ocultó una verdad inconveniente. El proceso electoral de 2018 fue el más violento de la historia política mexicana desde 1952. Fueron asesinados 124 políticos en activo o que recientemente habían ocupado cargos en la política local, entre ellos 52 candidatos a puestos de elección popular. Estos crímenes, que afectaron a todos los partidos, son un indicador de que la disputa por el control territorial se ha salido de control del Estado e involucra a numerosos grupos delincuenciales que usan la violencia como un mecanismo de amedrentamiento de la clase política y de la ciudadanía por igual (Alvarado, 2019). La fragmentación del poder que resultó del régimen autoritario subnacional¹ vigente desde

¹ El estudio de “regímenes políticos subnacionales” se ha convertido en una fructífera vía para complejizar el estudio de la política en países federales. La dinámica nacional/estadual explica en buena medida los límites de la democracia nacional. Sobre la categoría de “autoritarismo subnacional”, véase Gibson, 2003; para una aplicación del concepto al caso de México, Olvera, 2018. Un balance sobre la investigación comparativa a escala

mediados de la década pasada profundizó las fracturas del orden social y debilitó la autoridad del Estado en vastas regiones del país. Esta situación continúa sin cambio hasta la fecha, pues el gobierno federal no ha definido una política coherente destinada a resolver la violencia política y acotar el poder del crimen organizado. En las elecciones federales y locales de 2021 la violencia criminal fue tan grave como la de 2018. Al menos 113 políticos fueron asesinados y hubo múltiples denuncias de intervención abierta del crimen organizado en las elecciones locales de Michoacán, Sinaloa y Veracruz (Olvera, 2021).

Ante la crisis de violencia e inseguridad y la pérdida de control sobre el territorio el gobierno hizo aprobar un riesgoso paquete de reformas constitucionales que legalizaron el comando militar de la seguridad pública —que ya existía de facto desde 2006—, creando una “Guardia Nacional”. Hasta ahora, la ilegal y discrecional intervención de las fuerzas armadas en la seguridad, su impreparación en esta materia y su débil articulación con las policías estatales y municipales, muchas de ellas cooptadas por la delincuencia, ha conducido a la continuidad de altos niveles de violencia criminal y a la comisión de múltiples atentados a los derechos humanos.

El gobierno federal le ha otorgado un poder inédito al ejército que, a cambio de su legalización como fuerza de seguridad pública, ha aceptado convertirse parcial y gradualmente en una policía militar propiamente dicha. Pero al hacerlo en ausencia de instituciones locales y federales de justicia fuertes (ignoradas por completo en las reformas del actual gobierno), se ha creado un nuevo poder de facto, que incluso puede someter a las autoridades locales y hasta las nacionales. Peor aún, junto con esta medida se ha impuesto el populismo penal al aumentar los delitos que merecen prisión preventiva oficiosa, mientras se incumple el compromiso de dotar de autonomía política a la fiscalía nacional, destruyendo así los pilares de la ya de por sí precaria reforma penal (Olvera, 2019).

La creación en 2019 de la llamada Guardia Nacional fue aprobada por la mayoría de los partidos, que trataron de garantizar que la nueva fuerza tuviera un mando civil. Sin embargo, el presidente pronto olvidó tal compromiso y ahora, por el contrario, quiere convertir en ley con rango constitucional el paso de la Guardia Nacional a la estructura del Ejército. La militarización de la seguridad pública no sólo se ha manifestado en el continuo crecimiento de la Guardia, sino en el nombramiento como secretarios de Seguridad pública estatales y municipales de militares en retiro.

La militarización creciente del Estado ha sido un proceso imparable en el actual gobierno: la Marina controla puertos y aduanas; el Ejército ha construido el nuevo aeropuerto de la capital, miles de sucursales bancarias oficiales, tramos del Tren Maya, ejecuta labores de seguridad pública en todo el territorio a través de la Guardia Nacional y controla las fronteras. Se le asignó un papel central en la vacunación masiva. AMLO usa la institución castrense como un sustituto rápido y leal de un aparato estatal disfuncional, de cuyos altos mandos desconfía por completo. El problema de esta estrategia es que está profundizando la desinstitucionalización del Estado, sin conseguir que éste funcione con mayor eficacia. El Ejército carece de las capacidades administrativas, técnicas y funcionales para llevar a cabo las complejas tareas que se le han asignado. Para ocultar los enormes costos de esta decisión en términos de ineficiencia, desperdicio de recursos y dudosos resultados, el gobierno utiliza el velo secreto que la Constitución brinda a las Fuerzas Armadas. Peor aún, el empoderamiento militar impide que se atienda el problema de las violaciones masivas de derechos humanos que el país padece, puesto que una importante proporción de éstas han sido cometidas por las propias Fuerzas Armadas.

AMLO ha construido un Estado en la sombra, constituido hasta ahora por dos estructuras distintas, pero complementarias: las Fuerzas Armadas, encargadas de tareas operativas y funciones estatales básicas, y los “Servidores de la Nación” y los “superdelegados”, encargados de ejecutar la política social y garantizar las

clientelas políticas que el gobierno actual requiere para ganar elecciones. Ambas estructuras son opacas, carecen de supervisión parlamentaria y civil, y sólo rinden cuentas al presidente. Este empoderamiento será difícil de revertir en el futuro, pues los militares y los repartidores de dinero no querrán dejar de ejercer un poder político y económico que no habían tenido antes.

Conclusión

Si bien hasta ahora no se han violentado abiertamente las normas de convivencia democrática, la polarización que induce el presidente López Obrador a partir de su concepción amigo-enemigo de la política y su uso autoritario de la mayoría parlamentaria ha reducido los espacios de diálogo fundamentales para la democracia; su insistencia en rescatar las empresas paraestatales, impulsar megaproyectos en el sur del país y repartir sin transparencia algunos apoyos asistenciales a los pobres, sin construir ciudadanía, ha puesto en crisis las finanzas públicas y obligado a una reducción de capacidades estatales en todos los órdenes, especialmente las áreas básicas de la salud, la educación, la seguridad pública y la justicia, provocando con ello una franca desinstitucionalización del Estado mexicano.

AMLO carece de una propuesta de gobierno coherente y viable. Su ejercicio de gobierno es una colección desarticulada de decisiones inspiradas en el proyecto desarrollista estatista y paternalista propio del viejo régimen autoritario. La “Cuarta Transformación”, a pesar de su discurso de cambio, es en realidad un proyecto restaurador de un viejo orden en el que el Estado tenía el control del desarrollo económico, y no había separación entre Estado y sociedad. El problema es que es imposible regresar a esa época, pues el capitalismo mexicano está integrado al de Estados Unidos, y el Estado no puede ya recuperar la centralidad económica. Además, el principio de la unidad líder-pueblo es una idea inaceptable en una democracia moderna.

La militarización de la seguridad, de las fronteras y los puertos, e incluso de los grandes proyectos de infraestructura, así como el carácter y gestión paternalista de la política social, han conducido a la opacidad de la gestión pública y a la construcción de un Estado paralelo que profundiza la crisis estatal.

El “cambio de régimen” se ha convertido en una crisis de régimen caracterizada por un intento de destruir el orden político de la transición sin haberse construido uno nuevo en su lugar. Los actores políticos del pasado sobreviven en los márgenes, sin representar alternativa alguna. México vive una especie de interregno cuyo desenlace es imprevisible. Los movimientos sociales parecen ser los únicos portadores de alternativas creíbles, pero por ahora son sólo un horizonte lejano ante la imposibilidad de traducir en fuerza política su potencial de transformación social y cultural.

Referencias

- Alvarado, Arturo (2019). Violencia política y electoral en las elecciones de 2018. *Alteridades*, 2019, 29 (57): pp. 59-73. <http://www.doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/2019v29n57/Alvarado>
- Contreras, Javier (2017). ¿Que democracia es ésta?. Historia intelectual de la democracia en México, en Guillén, Diana y Alejandro Monsiváis (eds.). *La legitimidad como desafío democrático*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- De la Torre, Carlos (2015). *The promise and perils of populism. Global perspectives*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Gibson, E. L. (2013). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hincapié, Sandra y Alberto J. Olvera (2019). “Capacidades estatales en órdenes mixtos”, *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*. Año VI, No. 11, enero-junio.

- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, enero de 1994: 55-69. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga (eds.) (2010). *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Olvera, A.J. (2010). "¿Existe la democracia delegativa en México? Notas sobre el régimen político, la transición a la democracia y la rendición de cuentas en los gobiernos subnacionales" en O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Quiroga, H. (eds.) (2010), *op. cit.*
- Olvera, A. J. (coord.) (2018). *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Olvera, A. J. (2019). "Crisis de régimen, autoritarismo subnacional y reforma penal en México" en *Perfiles Latinoamericanos*, 27(53). Doi: 10.18504/pl2753-006-2019.
- Olvera, A. J. (2021). "De la elección plebiscitaria al populismo nostálgico. López Obrador y la "Cuarta Transformación" en México" en Murakami, Yeseke y Enrique Peruzzotti (eds.), *América Latina en la encrucijada: coyunturas cíclicas y cambios políticos en la segunda mitad de la década del siglo XXI*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Peruzzotti, Enrique (2017). "El populismo como ejercicio de poder gubernamental y la amenaza de hibridación de la democracia liberal". *Revista saap* (ISSN 1666-7883). Vol. 11, No. 2, noviembre, 213-225. Buenos Aires.
- Rosanvallon, Pierre (2020). *Le siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*. París: Seuil.

Shields, David (12 de mayo de 2020). “Pemexproa a la vista”. *Reforma*. Recuperado de <https://www.reforma.com/pemexproa-a-la-vista-2020-05-12>, consultado el 27 de agosto de 2020.

Urbinati, Nadia (2019). *Me, the People. How Populism Transforms Democracy*. Cambridge: Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvk12sz4>

“Primero los menos pobres”: Política social, desigualdad y pobreza durante el sexenio de López Obrador*

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina
Universidad de Guadalajara
majm34@gmail.com
ORCID: 0000-0001-8156-3064

Jaramillo-Molina, M.(2022). "Primero los menos pobres": Política social, desigualdad y pobreza durante el sexenio de López Obrador. *Análisis Plural*, (1).



RESUMEN:

La política social es una herramienta fundamental para que los gobiernos puedan disminuir la desigualdad y la pobreza en las sociedades, de ahí que sea tan importante el diseño de los sistemas de protección social que incluyen la política social como uno de sus componentes, así como la evaluación de sus resultados. Este artículo analiza el caso mexicano. Con el sexenio del presidente López Obrador, iniciado en diciembre de 2018, comenzó un rediseño en la política social que aumentó su presupuesto pero sin llegar a los máximos alcanzados durante el sexenio

ABSTRACT:

Social policy is a fundamental tool for governments to reduce inequality and poverty in societies. That is why is so important the design of social protection systems that include social policy as one of its components, as well as the evaluation of its results. This article analyzes the Mexican case, with the six-year term of President López Obrador, initiated in December 2018, began a redesign in social policy that increased its budget but without reaching the maximums reached during the previous six-year term. Based on household income and expenditure survey

* El presente artículo está basado en dos publicaciones previas del autor: Jaramillo-Molina, M. E. (2019). ¿Una nueva política social?: Cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T. *Análisis Plural*. ITESO, Segundo semestre 2019, 18; Jaramillo-Molina, M. E. (2022). Primero los menos pobres. *Letras Libres*. Documento electrónico: <https://letraslibres.com/revista/primer-lo-los-menos-pobres>. Por consecuencia, este trabajo no constituye un texto original.

anterior. Con base en información de encuesta de ingreso y gasto de los hogares, el artículo destaca los cambios más importantes en la política social y su efecto en los hogares; se encuentra una disminución en el alcance de los programas sociales a los hogares con menos ingresos y un aumento a aquellos que tienen más ingresos, con efectos importantes en términos del grado redistributivo del presupuesto de política social.

Palabras clave:

Política social, redistribución, desigualdad, pobreza, programas sociales.

information, the article highlights the most important changes in social policy and their effect on households; we find a decrease in the reach of social programs to lower-income households and an increase to those with higher incomes, with important effects in terms of the redistributive degree of the social policy budget.

Keywords:

Social policy, redistribution, inequality, inequality, poverty, social programs.



“Los programas sociales redistributivos en México han sido objeto de críticas durante décadas, enfocadas en señalar la casi nula existencia de un verdadero sistema de protección social (Boltvinik y Damián, 2001; Barba y Valencia, 2013; Hernández Licona *et al.*, 2019). Entre las propuestas para mejorar la estrategia de la política social en el país se solía incluir el amplio aumento del presupuesto público dedicado a programas sociales, desde un enfoque de derechos. Al respecto, los programas sociales de sexenios anteriores se caracterizaron por fracasar en sus objetivos (Jaramillo–Molina, 2018), porque fueron mal diseñados (Ochoa *et al.*, 2016) o tuvieron casos importantes de corrupción (Animal Político, 2017).

A pesar de los múltiples errores de la política social en sexenios pasados, los cambios durante los últimos años no han hecho más que empeorar sus resultados en términos redistributivos. Como se explica más adelante, entre esos resultados se destaca 1) que los hogares con menos ingresos están menos cubiertos por los programas sociales; 2) que el presupuesto total para programas sociales sigue siendo bajo frente al sexenio anterior, además de insuficiente; 3) ahora el impacto redistributivo es menor, y 4) la información es menos transparente.

En el presente texto se reflexiona sobre las características de la política social para el año 2022 y en general sobre el sexenio presidencial actual. Finalizo el artículo con algunas propuestas de cómo mejorar la situación de la política social en el país, mejorando la situación actual y sin regresar a los errores de sexenios anteriores.

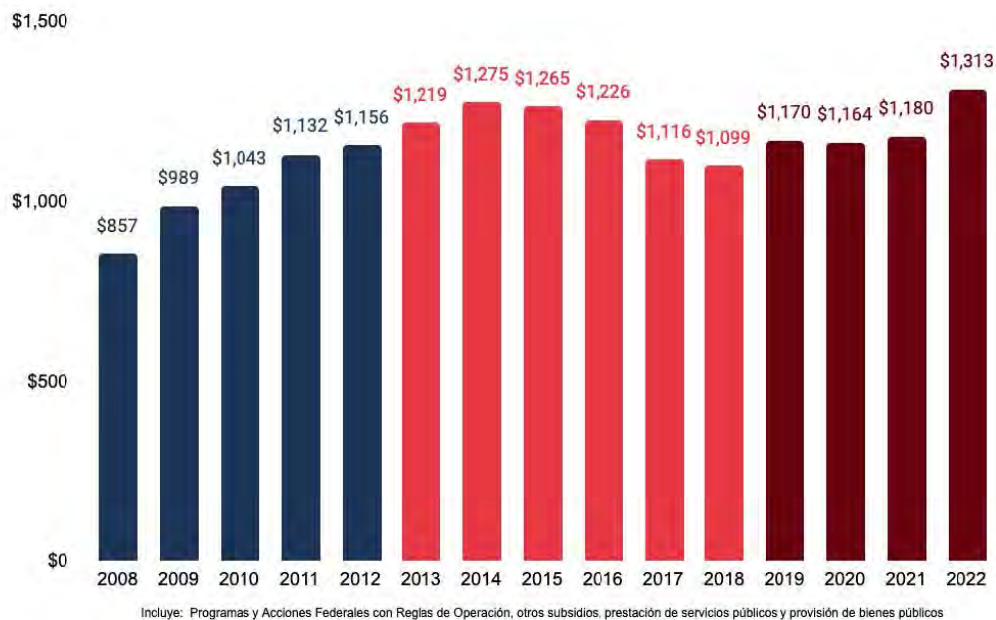
El presupuesto para programas sociales

Como se ha mostrado en otros espacios (Jaramillo-Molina, 2021d, 2021f), no todo el presupuesto dedicado a gasto social o política social tiene efectos redistributivos positivos ni efectos en disminución de pobreza. Con base en lo publicado hace un par de años (Jaramillo-Molina, 2019), propongo revisar con detalle en este espacio la información disponible sobre el avance histórico de este tipo de políticas.

El primer tema a destacar respecto del tema presupuestal de los programas sociales es que, a diferencia de la creencia popular causada a las afirmaciones constantes de la propaganda estatal, el gobierno federal no ha alcanzado los amplios máximos históricos presupuestales en gasto social, como se ha hecho creer. Esto es lo que llamo uno de los “mitos fundacionales” de la propaganda del gobierno federal.

En las dos gráficas siguientes se puede observar la evolución histórica del gasto en programas sociales federales, de acuerdo con el *inventario de políticas sociales* del Coneval. La gráfica 1 muestra el monto total en pesos constantes, mientras que la gráfica 2 lo compara con respecto del PIB. Como es posible percatarse, 2022 sería el primer año en que el monto total absoluto a precios constantes llega a un máximo histórico, con 1.3 billones de pesos, que estaría apenas 3% por encima del máximo alcanzado en 2015. Pero no basta comparar montos absolutos, sino el tamaño del total de los ingresos del país, para tener una medida que refleje la realidad del alcance total de la política social.

Gráfica 1. Presupuesto de programas sociales federales
Miles de millones de pesos a precios de 2022. Colores distintos por sexenio.



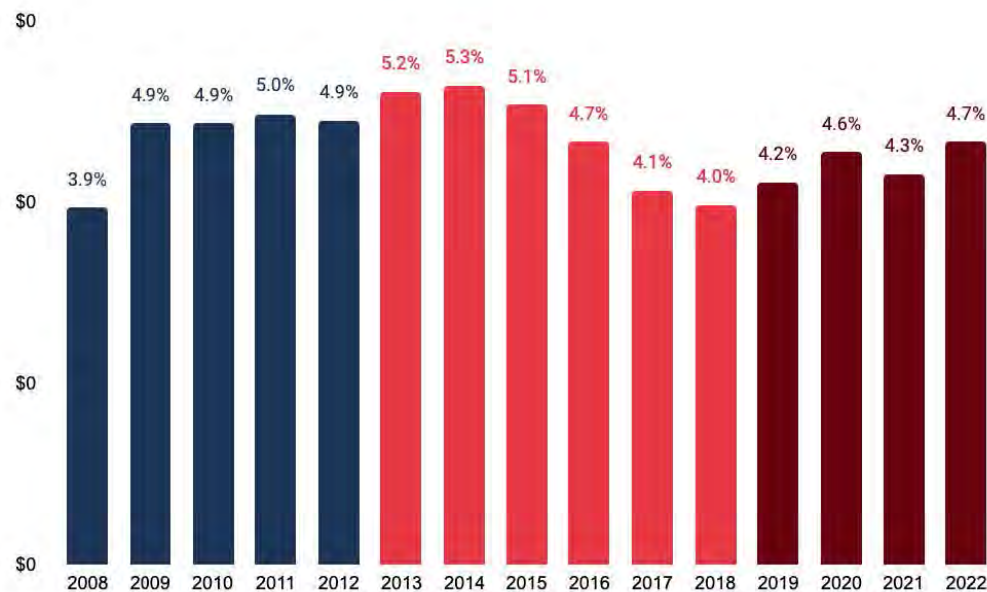
Fuente: Elaboración con datos del Inventario Nacional de Programas y Acciones Sociales Federales (Coneval).¹

Al hacer la comparación respecto al tamaño total de la economía, es decir frente al PIB, la perspectiva es totalmente distinta. En cuatro años el aumento total respecto a 2018 ha sido apenas de 0.7% del PIB, llegando a un total

¹ El dato para 2022 fue con base en estimación propia a partir de los datos abiertos del PEF y el inventario de Coneval de 2021.

de 4.7% del PIB. Con esta cifra, el gasto en programas sociales durante el sexenio de López Obrador sería menor que el de los cuatro últimos años del sexenio de Felipe Calderón y que los primeros tres años del sexenio de Peña Nieto (predecesor del sexenio actual). Aunque muchas veces la respuesta que defiende al gobierno ante tales indicadores menciona el problema de la corrupción y de la posibilidad de que no todos los recursos llegaran directamente a los hogares, más adelante se demuestra que los bajos niveles en indicadores de gasto social mostrados son coherentes también con lo que los hogares mismos reportan recibir.

Gráfica 2. Presupuesto de programas sociales federales
Porcentaje del PIB. Colores distintos por sexenio.



Incluye: Programas y Acciones Federales con Reglas de Operación, otros subsidios, prestación de servicios públicos y provisión de bienes públicos

Fuente: Elaboración con datos del Inventario Nacional de Programas y Acciones Sociales Federales (CONEVAL).²

Los cambios en el presupuesto para programas sociales del año 2022 en México tienen un carácter regresivo que es importante resaltar. Como se ha mostrado en otras publicaciones (Jaramillo-Molina, 2021f), 37% del aumento presupuestal a los llamados “proyectos prioritarios” se dirigió a la Guardia Nacional y al Tren Maya (proyectos emblemáticos en la propaganda del gobierno con bajo

² El dato para 2022 fue con base en estimación propia a partir de los datos abiertos del PEF y el inventario de Coneval de 2021.

impacto social), y sólo 3% del total del aumento se dirige a programas sociales, excepto el programa Pensión para Adultos Mayores– PAM, que se lleva el resto del aumento. De hecho, el aumento para el PAM fue de 100 mil millones de pesos, cerca de 0.5% del PIB, alcanzando así una captación de 6 de cada 10 pesos dedicados a programas sociales, para un programa universal dirigido al grupo etario con la menor incidencia en pobreza. La consecuencia del aumento presupuestal será una disminución marginal de la pobreza, pues con base en una microsimulación de elaboración propia con base en la ENIGH, sólo sacaría a 172 mil personas de la situación de pobreza.

Así, en términos generales, se puede mencionar al menos tres grandes cambios en el diseño de la política social durante el presente sexenio. En primer lugar, hay una reestructuración de la orientación del gasto social que aumenta su carga a los programas sociales de transferencias monetarias, en perjuicio de aquellos que subsidiaban o preveían algún tipo de servicio público (ejemplo: el fin de las estancias infantiles y su sustitución por un programa de transferencias). En segundo, es clara la disminución del presupuesto dedicado a programas focalizados a población en situación de pobreza, y el aumento de los no focalizados (ejemplo: el aumento presupuestal de la pensión de adultos mayores y de la Beca Benito Juárez para la educación media superior, así como la desaparición del programa Prospera). Y, en tercer lugar, el aumento de los programas sociales que piden como condicionalidad (tácita o expresa) el trabajo, lo que se conoce como *workfare* (por ejemplo, no transferirles dinero a los jóvenes sin trabajo y sin estudiar sólo por ser su derecho, sino pedirles a cambio que trabajen) (Jaramillo, 2019).

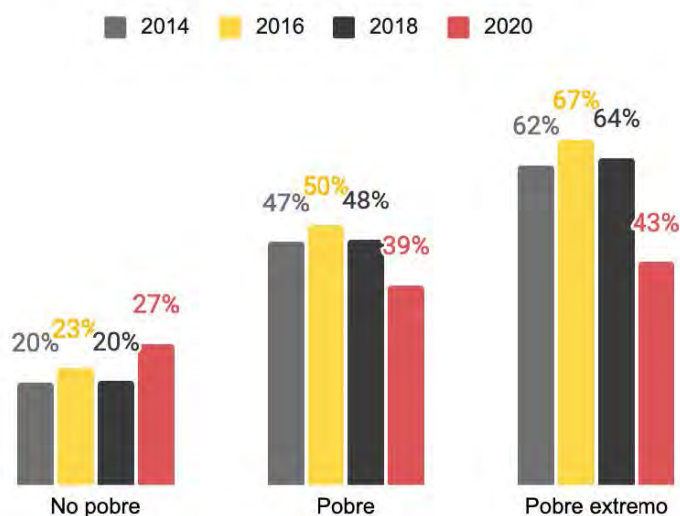
¿La política social mejora el combate a la pobreza y la desigualdad?

A la vista de los importantes cambios en la estrategia y estructura de la política social en México a partir de este sexenio es importante señalar los resultados en términos distributivos y en cuanto a su impacto y alcance, par-

ticularmente en términos del efecto en pobreza y desigualdad.

El primero de estos impactos destacables es el caso de la cobertura que tienen los programas sociales en la población, de acuerdo con su estrato social. En este caso, mientras que 67% de la población en situación de pobreza en 2016 recibía al menos un programa social, este indicador disminuyó dramáticamente a 43% para el año 2020 (véase gráfica 3). Esto quiere decir que la mayor parte de la población en situación de pobreza extrema (57%) no tenía acceso a ningún tipo de programa social de transferencia monetaria que apoyara sus ingresos. En contraparte, en el decil X, es decir, en el 10% más rico del país, se triplicó prácticamente el porcentaje de población que recibe programas sociales, pasando de 6 a 17% entre el periodo de 2018 y 2020 (véase gráfica 4).

Gráfica 3: Porcentaje de población que recibe programas sociales
Según situación de pobreza (CONEVAL)



Fuente: Elaboración con datos de ENIGH y Coneval.

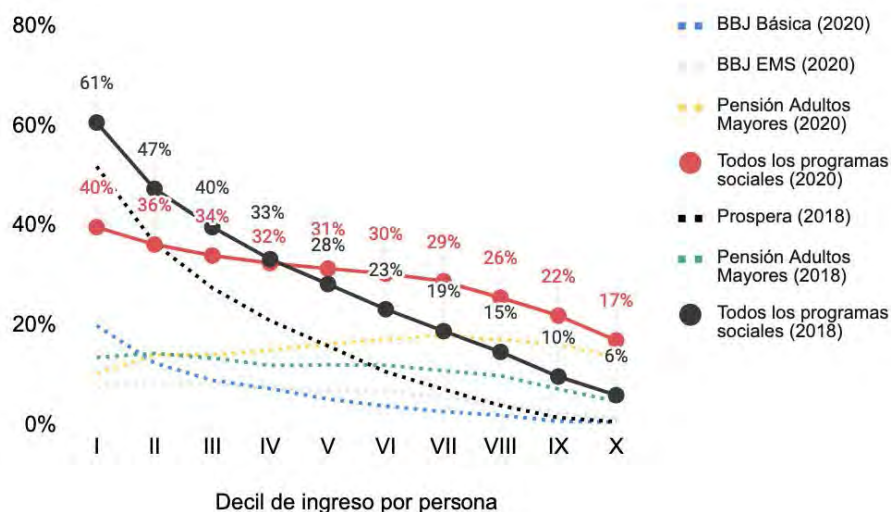
Si bien hay múltiples razones detrás de este resultado inequitativo y reproductor de la desigualdad, tal vez la más importante sea el cambio en la orientación de la mayor parte del presupuesto, que antes de este sexenio privilegiaba a los programas sociales focalizados a la población en situación de pobreza (como el programa Prospera), mientras que ahora el presupuesto

está mayoritariamente dirigido a un único programa social con aspiración universalista pero dirigido a una población en particular, como lo son los adultos mayores y la pensión universal que reciben.

De hecho, para 2018 la mitad de los hogares más pobres era beneficiario del programa Prospera. Para 2020 ningún programa social ha alcanzado la cobertura que llegó a tener ese programa: 20% reciben la Beca Benito Juárez de Educación Básica, 8% la Beca Benito Juárez de Educación Media Superior y 10% la Pensión de Adultos Mayores. En conjunto, todos los programas existentes en 2020 llegan a 40% de la población de dicho decil, incluso por debajo de lo que sólo el programa Prospera lograba en 2018.

Hay casos que podrían parecer extraños en un primer análisis, por ejemplo, que aunque la Pensión de Adultos Mayores se universalizó en este sexenio, ahora le llega a menos hogares del decil I, frente al alcance que tenía el mismo programa en 2018 antes de universalizarse. En este caso, la razón se puede deber a la operacionalización del nuevo empadronamiento que se hizo durante el sexenio, bajo la estrategia conocida como Censo (sic) de Bienestar, con múltiples errores, opacidades y pobres resultados (Jaramillo–Molina, 2021a, 2021d).

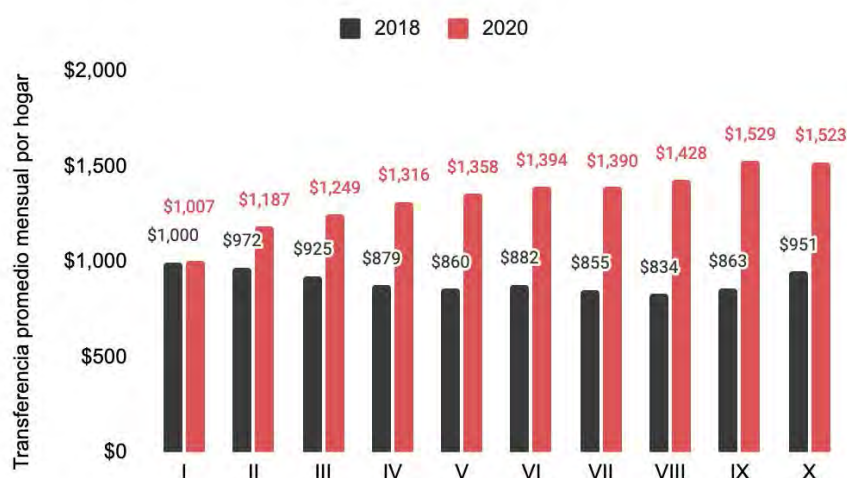
Gráfica 4: Cobertura de programas sociales en hogares.
Por déficit de ingreso por persona y año



Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH y Coneval.

Además del grave cambio en los niveles de cobertura de los programas sociales según distintas categorías de análisis en términos socioeconómicos, también destaca como problemático el caso del monto transferido a los hogares beneficiarios. Mientras que los beneficiarios (los que quedaron, luego de la grave reducción) del decil con menos ingresos (decil I) vieron casi estancados entre 2018 y 2020 los montos de las transferencias monetarias que recibían, los hogares más ricos, es decir, los del 10% más ricos o del decil X, se vieron beneficiados por un aumento de 60% en el monto promedio de transferencia que recibían. Esto quiere decir que, además del grave cambio en la cobertura mencionado antes, ahora hay una estrategia de política social que le otorga más dinero a los beneficiarios de hogares ricos y menos a los de hogares más pobres.

Gráfica 5: Transferencias promedio mensuales por programas sociales Según deciles de ingreso por persona. Pesos constantes de 2020

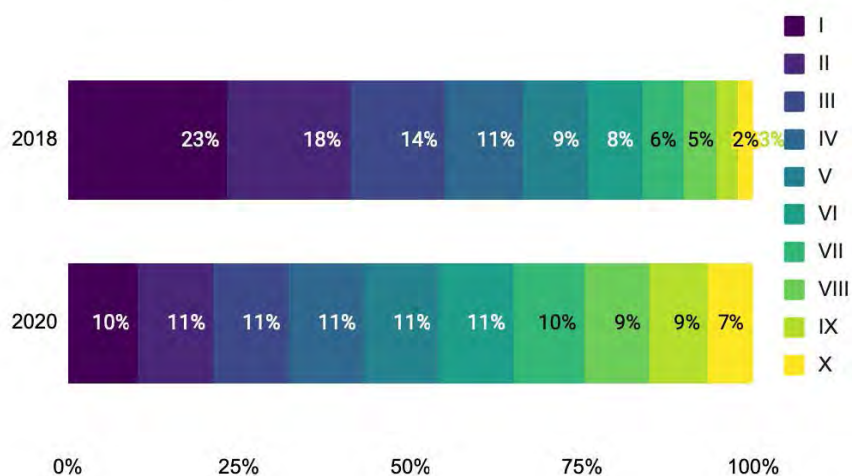


Fuente: Elaboración con datos de ENIGH.

Con base en lo explicado, sobre la caída de la cobertura y el estancamiento del monto de las transferencias de los aún beneficiarios de los hogares más pobres, a la par del triplicamiento de la cobertura y además alto aumento del monto de las transferencias en el caso de los hogares más ricos, el resultado total en términos redistributivos es totalmente previsible. En la gráfica 6 es posible observar que en 2018 la política social en México era redistributiva: 23% del monto total de las transferencias monetarias iba a parar al bolsillo

de los hogares del 10% más pobre y sólo 2% iba al 10% más rico. En 2020 el poder redistributivo se nulificó: 10% del total de las transferencias monetarias va al 10% más pobre, con cifras similares para casi cualquier decil.

Gráfica 6: Distribución del total de programas sociales, 2018-2020
Según deciles de ingreso por persona



Fuente: Elaboración con datos de ENIGH.

Ahora, en términos de pobreza, el efecto es igualmente grave. Es ya conocido que la incidencia de la población en situación de “pobreza por ingresos” (es decir, aquella con ingreso menor a la línea de pobreza) en México aumentó 5 millones³ entre 2018 y 2020. La causa, si bien se relaciona con el impacto de la crisis económica causada por la pandemia por covid-19, también tiene que ver de forma amplia la disminución en la recepción de programas sociales para los hogares en pobreza, especialmente aquellos en situación de pobreza extrema. De esta forma, la incidencia pasó de 50 a 53% en sólo dos años (véase gráfica 7).

³ Esto de acuerdo con la medición de pobreza del Coneval, pero cabe destacar que existen otras mediciones oficiales alternativas, como la que realiza el Evalúa CDMX, que también vale la pena consultar, ya que corrigen varios de los “errores” metodológicos de la medición oficial nacional.

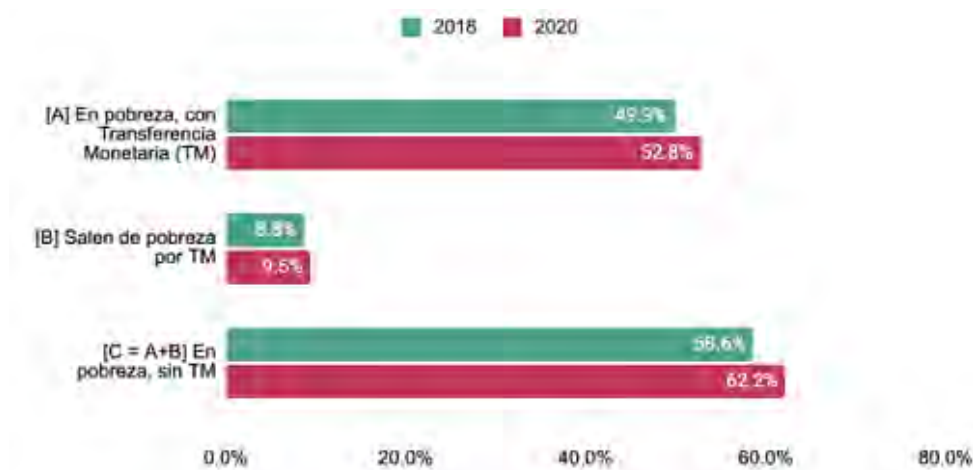
Gráfica 7: Evolución de pobreza por ingresos (1994-2020)
 Porcentaje de población en pobreza y Millones de personas en pobreza



Fuente: Elaboración con datos de ENIGH y Coneval.

De hecho, poco se ha investigado sobre el efecto de la política social en la disminución de la pobreza. De acuerdo con estimaciones propias (Jaramillo-Molina, 2021c), se mantuvo en 9% la población que sale de la pobreza gracias a los ingresos de las transferencias monetarias de los programas sociales. En cambio, el aumento de la pobreza total se debe al incremento también de la población que estaría en situación de pobreza si no fuera por los programas sociales, pasando de 59% en 2018 a 62% en 2020. En este sentido, es sumamente interesante cómo el aumento de casi 54% en la masa transferida de programas sociales a los hogares y captada por la ENIGH en 2020 tiene un efecto nulo en la disminución de la pobreza, respecto de lo que se lograba hacer con una masa monetaria menor pero mejor focalizada en el sexenio anterior.

Gráfica 8: Impacto de transferencias monetarias en pobreza por ingresos con línea de CONEVAL



Fuente: Elaboración con datos de ENIGH y CONEVAL.

Reflexiones finales: ¿Cómo mejorar el poder redistributivo del presupuesto contra pobreza y desigualdad?

Si entre los objetivos de los cambios de la política social en México estaba poner “primero a los pobres”, como se ha anunciado múltiples veces en la propaganda del gobierno en turno, es claro que los resultados califican como un total fracaso a esta estrategia. Esto debido a que la política social perdió su poder redistributivo y dejó de poner primero a los pobres, como sucedía en sexenios anteriores, sino que terminó beneficiando a los hogares más ricos del país, quienes ahora reciben el dinero que se le quitó a lo que antes recibían hogares más pobres.

Frente a los graves resultados hay distintas acciones concretas posibles que podría tomar el gobierno federal en México. La primera es retomar los padrones de beneficiarios de sexenios pasados, complementarlos y mejorarlos, pero abandonando al Censo de Bienestar como pilar del empadronamiento actual. Sería importante lograr, al menos, que todas las personas que recibían el programa Prospera hasta antes de la ascensión al poder de López Obrador tengan acceso a una transferencia monetaria con un monto mínimo en lo que recibían anteriormente (y sin ninguna condicionalidad adicional).

Otra de las acciones concretas posibles es la restauración del nivel presupuestal con el que contaban los programas sociales focalizados a la población en situación de pobreza. Además, sería importante buscar un equilibrio sano entre programas sociales universales (realmente universales, como por ejemplo un inicio del Ingreso Básico Universal) y focalizados que busquen acotar las brechas entre los más desaventajados y el resto de la población. El dilema de elegir entre focalización y universalismo es simplemente inexistente.

Además, todo rediseño de la política tiene que seguir los principios de un enfoque de derechos humanos, por lo que deben evitar el uso de condicionalidades y requisitos que puedan generar estigmas sobre los beneficiarios, así como alejarse del paradigma del *workfare* (otorgar dinero a cambio de trabajo o usando como requisito el trabajo). De ahí que una de las posibilidades más promovidas dentro de la academia al finalizar el sexenio pasado era eliminar las condicionalidades del programa Prospera y convertirlo en una especie de asignación universal, que en algún momento podría ser la semilla de un ingreso básico universal futuro.

En conclusión, el resultado de los cambios de la política social durante este sexenio muestran ser la antítesis del “primero los pobres”. Los hogares más pobres reciben menos programas sociales, en tanto que los más ricos reciben más. Una terrible noticia para la lucha contra la desigualdad y la pobreza en el país, y un llamado importante para mejorar el diseño, la planeación y la instrumentación de los programas sociales que tienen el objetivo de ser redistributivos en el país.

Referencias Bibliográficas

- Animal Político. (2017). La Estafa Maestra: Graduados en desaparecer dinero público. Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/index.html>

- Barba, C., y Valencia, E. (2013). La transición del régimen de bienestar mexicano: Entre el dualismo y las reformas liberales. *Rev. Urug. Cienc. Polít.*, 22 (núm. especial), 1–26.
- Boltvinik, J., y Damián, A. (2001). La pobreza ignorada. Evolución y características. *Papeles de Población*, 7(29). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11202903>
- Franklin, G. Jr. (1999). The ‘Welfare Queen’ Experiment. *Nieman Reports*, 53(2). Recuperado de: <https://niemanreports.org/articles/the-welfare-queen-experiment/>
- Hernández Licon, G., de la Garza Navarrete, T. P., Zamudio Chávez, J., y Yaschine Arroyo, I. (2019). *El Progreso–Oportunidades–Prospera, a 20 años de su creación* (Primera edición). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Jaramillo–Molina, M. E. (2018, agosto). ¿El fin de la política social neoliberal? *Economía y sociedad*. Recuperado de: <https://economia.nexos.com.mx/?p=1795>
- Jaramillo–Molina, M. E. (2019). ¿Una nueva política social?: Cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T. *Análisis Plural*. ITESO, *Segundo semestre 2019*, 18.
- Jaramillo–Molina, M. E. (2020). Después de Prospera. *Nexos*. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=49645>
- Jaramillo–Molina, M. E. (2020). ¿Qué tanto bienestar generan los Programas de Bienestar? *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/el-ronroneo/que-tanto-bienestar-genera-los-programas-de-bienestar/>
- Jaramillo–Molina, M. E. (2021a). “Hechos, no palabras”: Las falsedades en el informe sobre política social en México. *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/el-ronroneo/hechos-no-palabras-las-falsedades-en-el-informe-sobre-politica-social-en-mexico/>

- Jaramillo-Molina, M. E. (2021b). Los mitos de la política social de la 4T. *Nexos – Economía y sociedad*. Recuperado de: <https://economia.nexos.com.mx/los-mitos-de-la-politica-social-de-la-4t/>
- Jaramillo-Molina, M. E. (2021c). ¿Primero los pobres?: Cambios recientes en el impacto de las transferencias monetarias sobre la pobreza en México. Recuperado de: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33560.11520>
- Jaramillo-Molina, M. E. (2021d). *Análisis preliminar de resultados de la ENIGH 2020 desde un enfoque de desigualdad y redistribución*. Instituto de Estudios sobre Desigualdad (Indesig). Recuperado de <https://indesig.org/docs/Resultados%20preliminares%20de%20la%20ENIGH%202020.pptx-2.pdf>
- Jaramillo-Molina, M. E. (2021e, octubre 25). La pobreza de la vejez. *Este País*. Recuperado de: https://estepais.com/sociedad_nueva/envejecer/pobreza-vejez/
- Jaramillo-Molina, M. E. (2021f). *#PresupuestoVsDesigualdad: Análisis y recomendaciones al paquete económico 2022 desde el enfoque de desigualdad y redistribución* (p. 42). Instituto de Estudios sobre Desigualdad (Indesig). Recuperado de: <https://indesig.org/docs/AnalisisPaqueteEconomico2022.pdf>
- Jaramillo-Molina, M. E. (2022). Primero los menos pobres. *Letras Libres*. Recuperado de: <https://letraslibres.com/revista/primero-los-menos-pobres/>
- Katz, M. B. (1989). *The undeserving poor: From the war on poverty to the war on welfare*. Nueva York: Pantheon Books.
- Márquez, G. M. (2008). La reformulación del Estado del bienestar: El workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria – Revista de servicios sociales*, 43, 143-154.
- Ochoa, S., Hernández, C., y Yaschine, I. (2016). Los retos de la Cruzada Nacional contra el Hambre como estrategia de seguridad

alimentaria. En Rolando Cordera Campos, Margarita Flores de la Vega, Mario Luis Fuentes Alcalá. *Por un México social: Contra la desigualdad*. México: UNAM, p. 283).

Sepúlveda, M. (2014). From Undeserving Poor to Rights Holder: A Human Rights Perspective on Social Protection Systems. *SSRN Electronic Journal*. Recuperado de: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2442841>

Balance de la política climática de AMLO

Pablo Montaña
Conexiones Climáticas
montano.pablo@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9927-0710

ORCID: 0000-0001-6338-066X
Montaña, P. y Tornel, C (2022). Balance de la política climática de AMLO. *Análisis Plural*, (1).



Carlos Tornel
Universidad de Durham
carlos.a.tornel@durham.ac.uk



Introducción

El colapso climático es la crisis más grande que hemos enfrentado como especie humana. A pesar de que sus consecuencias se experimentan de forma cada vez más perceptible y estas afectan a cada vez más personas, grupos, países y regiones alrededor del planeta, los orígenes de esta crisis no pueden ser atribuidos a una responsabilidad compartida de la humanidad. En otras palabras, la crisis climática es un síntoma de una crisis civilizatoria mucho más amplia, una que hoy se manifiesta a través del progresivo colapso de la modernidad capitalista occidental.

Partiendo de esta premisa, cuando abordamos la crisis climática tenemos que hacerlo reconociendo que, tanto sus orígenes como consecuencias, tienen efectos diferenciados. Actualmente, la crisis representa el desplazamiento forzoso de millones de personas, pérdidas de formas de vida, tradiciones y culturas que se articulan a través del territorio y el patrimonio biocultural de millones de personas. La crisis implica también significativas pérdidas económicas, así como la desestabilización política que afecta de manera desigual a los países más vulnerables y pobres. Actualmente, se estima que los 85 países que menos han emitido Gases de Efecto Invernadero (GEI) concentrarán 80% de las muertes resultantes del cambio climático (DARA, 2012).

Paradójicamente, no hay administración, en cualquier nivel de gobierno, que se escape de la responsabilidad de actuar frente a la crisis, pero ninguna entidad puede hacer frente a este problema por sí sola. Debido al carácter espacio-temporal de la crisis, esta exacerba cualquier problemática económica, social, política o ambiental preexistente, lo que la convierte, también de forma paradójica, en un problema con cada vez más relevancia, pero que suele ser abordado de forma tangencial o incluso, a través de meros cambios discursivos (Lohmann, 2016).

Durante los últimos 30 años, las emisiones de GEI se han incrementado en 65%, mientras que los gobiernos se han dedicado a postergar las acciones que supuestamente podrían limitar el calentamiento del planeta (Stoddard, *et al.*, 2021; IPCC, 2018). En el plano mundial, las conferencias internacionales anuncian —a menudo con bombo y platillo— la adopción de nuevos compromisos que prometen eliminar —eventualmente y a través principalmente del despliegue masivo de tecnologías—, el exceso de emisiones de GEI en la atmósfera. Utilizando términos cada vez más ambiguos como crecimiento verde (Ferrari, 2022) o emisiones netas cero (Macería, 2022), los compromisos de los países han probado ser poco más que

retóricas discursivas (Spash, 2016), asociadas a una política neoliberal de la naturaleza que tiende a preocuparse por las emisiones que existen en la atmósfera, pero no por los procesos que animan la economía capitalista industrializada que las puso ahí (Lohmann, 2016).

De acuerdo con la organización Climate Action Tracker (CAT), la suma de todas las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC por sus siglas en inglés) es decir, los compromisos voluntarios de cada país para reducir sus emisiones al 2030, perfilan hacia un incremento de 2.7°C para finales del presente siglo (CAT, 2022). Cabe señalar que esta proyección depende de que todos los países cumplan lo estipulado en sus NDC, lo cual está lejos de ocurrir. Para ilustrar la magnitud de lo que implicaría incrementar la temperatura media global por encima de 1.5°C, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) asegura que implicaría el derretimiento de las placas de hielo del planeta, la desaparición de cientos de ciudades costeras, la pérdida de la totalidad de los arrecifes de coral y el aumento de zonas afectadas por sequía, incendios forestales, huracanes, tormentas tropicales, así como la extinción de números importantes de especies, por mencionar solamente algunos de los impactos (IPBES, 2018).

Ante la urgencia de atender el colapso climático y la crisis civilizatoria que enfrentamos hacemos una breve revisión de los primeros tres años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), empezando por presentar un breve antecedente de las políticas climáticas en México, las expectativas creadas durante su campaña y la relación de su política climática frente a los megaproyectos que han sido piedra angular de su gobierno y de su visión de país.

La línea base

La política institucional de cambio climático en México, así como el proceso de las negociaciones internacionales estuvo marcado por tres hitos

principales. El primero de ellos, entre 2009 y 2010, cuando la administración pública federal publicó el primer Programa Especial de Cambio Climático (PECC) y auspició la COP16 en Cancún. Posteriormente, en 2012, el congreso aprobó la Ley General de Cambio Climático (LGCC), la cual instituía una serie de estrategias, programas y mecanismos de coordinación para impulsar la reducción de emisiones. Esta ley estableció compromisos de reducción de emisiones de GEI a 2020 (-30%) y al 2050 (-50%) con respecto a las emisiones del año 2000. El tercer hito surge con la siguiente administración (2012–2018), la cual se comprometió a una reducción de 22% de las emisiones de manera incondicionada y hasta 36% de manera condicionada al 2030, con respecto a las emisiones del año 2013.

La clara neoliberalización de las políticas climáticas —es decir, la transformación de las acciones contra el cambio climático, en gran medida a través de la agencia del Estado, en la generación de unidades de “mitigación” comercializables, con precio y propiedad— y el despliegue de tecnologías para hacer frente al problema a escala internacional se hicieron perceptibles a través de un creciente consenso sobre la realidad del cambio climático, pero una absoluto rechazo a cuestionar las estructuras económicas y políticas del capitalismo (Swyngedouw, 2018).

Estas políticas neoliberales se convirtieron en poco más que una retórica del crecimiento verde (Tornel, 2019), acelerando el despliegue de megaproyectos de energía renovable (a través de un proceso de subastas de energía), aumentado de forma considerable la dependencia del gas natural importado de Estados Unidos, e incrementando de forma significativa las concesiones de extracción minera, el desarrollo de agricultura industrializada y las concesiones de explotación de otros recursos naturales (como el agua) (Tetrault, 2020). En particular, las reformas estructurales de la administración 2012–2018 siguieron la tendencia hacia el neoextractivismo de la región en América Latina, facilitando el acceso del capital extranjero a la tierra, el agua, los

minerales y los combustibles fósiles (Svampa, 2018) y reduciendo apenas un tercio de lo establecido en su compromiso Nacional (INECC, 2018).

Mientras México tomaba una postura de ‘liderazgo’ en el desarrollo de sus políticas climáticas, durante más o menos el mismo periodo, la producción de hidrocarburos se encontraba en un declive pronunciado. El país alcanzó un pico de producción de petróleo en 2004 y otro en 2009 para la producción de gas natural (Ferrari y Ocampo, 2019). Desde este último año las importaciones de gas natural de Estados Unidos se han incrementado de forma exponencial —lo cual se evidencia en la construcción de 3,392 km de gasoductos entre 2012 y 2019—, representando más de 64% del consumo energético actual en el plano nacional (GeoComunes, 2021). Esta tendencia se debe a que el petróleo que se obtiene proviene de pozos que son cada vez más profundos y difíciles de alcanzar, con un petróleo de consistencia cada vez más viscosa y difícil de procesar, lo que implica una inversión de cada vez más energía para su exploración, explotación, refinación, transporte y almacenamiento (Ferrari, 2019).

Asimismo, durante este periodo los conflictos socio-ecológicos asociados con el extractivismo en México se incrementaron de forma importante. El avance de megaproyectos y la defensa del territorio fueron capturados por algunos casos icónicos como el Acueducto Independencia, el derrame tóxico por Grupo México en el río Sonora; la concesión minera del área sagrada de Wirikuta, en San Luis Potosí y otros conflictos del sector energético, como el desarrollo de 26 parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec, por mencionar algunos. Más allá de algunos casos que capturaron la opinión pública, estudios han documentado un aumento importante de los conflictos socio-ecológicos en el país, registrando un total de 560 casos entre 2012 y 2017, con otros reportando un total de 336 conflictos desde 2006 a 2019, tan sólo 155 en temas relacionados con minería, 75 en campos petroleros, 49 con presas hidroeléctricas, 40 en parques eólicos y 17 en oleoducto (Toledo,

et al. 2017; Conversando con Goliath, 2019). En todos estos casos los movimientos por la defensa del territorio se enfrentan a un fuerte avance de las políticas neoliberales por transformar la propiedad de la tierra comunal para dar paso al despliegue de megaproyectos de infraestructura energética, turística, de agricultura industrializada y de expansión urbana (Torres-Mazuera, *et al.*, 2021).

Es en este contexto como analizamos las políticas ambientales de la administración federal de AMLO, con especial énfasis en la cuestión climática y las implicaciones socio-ecológicas distributivas de estas.

La expectativa

La carrera política de AMLO ha estado atada a la discusión política y pública de los hidrocarburos en México. En 2006 constituyó el Frente Nacional por la Defensa del Petróleo, a través del cual conformó un movimiento nacional apoyado por organizaciones y grupos de base. En 2014, con la creación del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), logró articular una plataforma para asegurar una victoria en las elecciones del 2018. Si bien como candidato y presidente electo AMLO había adelantado el papel esencial que desempeñarían los hidrocarburos y Pemex en su administración, había razones para suponer que existirían mejoras en otros ámbitos.

En la publicación de *NaturAMLO*, decálogo que explicaba el enfoque y las posturas de la candidatura frente a temas críticos como el agua, la biodiversidad, el cambio climático y la justicia ambiental, se cubren muchas de las áreas importantes del discurso ambiental de diversos colectivos y organizaciones: el agua como un derecho inaplazable, visiones de desarrollo desde las comunidades indígenas para el resguardo de sus territorios y un cuestionamiento a las prácticas extractivas (NaturAMLO, 2018). Aunque resalta que en su planteamiento climático se evita una mención textual a la reducción de emisiones, sí

se menciona que el gobierno daría cumplimiento a los compromisos internacionales con referencia al Acuerdo de París, enfatizando un papel de liderazgo climático en la región al impulsar la participación de energías renovables.

Otra promesa reiterada y de gran importancia al estar en el terreno de los hidrocarburos fue la de no permitir la extracción de gas y petróleo por la técnica de fracturación hidráulica o *fracking*. El *fracking* es denunciado por organizaciones y comunidades que ven amenazada su disponibilidad de agua, suelo y aire limpios, por una técnica que conlleva altos impactos ambientales y sociales. Sin embargo, a la fecha existen partidas presupuestales para dos proyectos de *fracking* —“Aceite y Gas en Lutitas” y “Aceite Terciario del Golfo”—, lo cual deja sin claridad la prohibición y con más de 40,000 millones de pesos asignados para *fracking* en lo que va de la actual administración (AMCF, 2021).

Finalmente, y siguiendo el discurso de la propuesta de la Cuarta Transformación (4T), la posibilidad de establecer un régimen democrático de gestión energética a través de pequeños proyectos comunitarios, descentralizados bajo la rectoría del Estado, se planteó de forma muy explícita en lo que en ese momento se dio a conocer como *Proyecto 18*. A pesar de una clara tendencia a reposicionar el papel de Pemex, la propuesta del candidato presidencial ofrecía la posibilidad de vincular el desarrollo de energías renovables con los esfuerzos de reducir la pobreza energética, democratizar el acceso y la gestión de la energía y simultáneamente reducir las emisiones de GEI (*Proyecto 18*, 2018).

La visión fósil frente al clima

La estrategia política de AMLO ha estado anclada en el trazo de una agenda política que busca separarse de la agenda neoliberal que ha moldeado las decisiones del gobierno federal desde la década de los ochenta. A pesar de ello, la apuesta de AMLO ha sido profundamente capitalista. Al anunciar y perseguir

altas tasas de crecimiento económico, fomentar la integración con las estructuras internacionales del gran capital (como confirma la firma del TMEC), y redefiniendo el territorio del sur y el sureste del país para garantizar la integración y fluidez de la región a la economía mundial a través del desarrollo de megaproyectos, el gobierno presenta a la 4T como un quiebre con las visiones anteriores, únicamente porque será la rectoría del Estado la que permitirá distribuir los costos y beneficios a favor de los pobres y las clases trabajadoras (Tetreault, 2020).

Este modelo no implicó la nacionalización del sector minero, el petrolero o el eléctrico, pero sí una reconfiguración de sus estructuras fomentando una renegociación con las relaciones del gran capital. En el caso del primero, AMLO anunció una intención de intensificar la Inversión Extranjera Directa (IED) de empresas canadienses en el territorio mexicano desde el 2018 (*Ibid*). Mientras que la cancelación de las rondas petroleras y de las subastas de energía a largo plazo, así como anuncios repetidos de revisar los contratos culminaron en la propuesta de “Contrarreforma” eléctrica rechazada en abril de 2022.

Esta propuesta propone una reconfiguración del sector con la finalidad de garantizar la seguridad energética, reduciendo de forma importante la participación del sector privado en la generación de energía. Durante la pandemia de la covid-19 el gobierno presentó, utilizando el estado de emergencia como excusa, una *política de confiabilidad* (DOF, 2021), la cual tenía por objeto reducir la dependencia de generación de energía proveniente de las energías renovables para dar prioridad a las plantas de la CFE, lo que más tarde sería modificado con la publicación de las disposiciones oficiales para cambiar el orden de despacho de las centrales de generación de energía eléctrica, dando paso a la posibilidad de quemar un importante excedente en la producción de combustóleo en manos del gobierno (Ferri, 2021). Estas acciones estuvieron acompañadas de una retórica proveniente del propio presidente sobre la inseguridad, inestabilidad y la intermitencia de las energías renovables, narrativa

que se exacerbó aún más con las heladas que afectaron al norte de México a comienzos de 2021 (Stillman y Chapa, 2021).

Siguiendo una estrategia de seguridad energética, el gobierno ha centrado sus esfuerzos en el aumento de la producción de hidrocarburos acelerando la exploración y la perforación de pozos, así como la subsecuente capacidad de refinamiento. Mientras que el presupuesto para el sector ambiental se redujo de forma importante durante sus tres primeros años de gobierno, el presupuesto para Pemex, la CFE y la Secretaría de Energía (Sener) se ha mantenido en un aumento constante, con el fin de acelerar la exploración de yacimientos, pero con un retorno energético cada vez menor. Prueba de ello es que la administración no ha logrado incrementar la producción petrolera desde el inicio de su mandato, la cual se ha mantenido entre 1.6 y 1.7 millones de barriles diarios y 4.8 mil millones de pies cúbicos de gas diarios (CNIH, 2021).

En términos de refinación el país sigue consumiendo alrededor de tres veces más gasolina y alrededor de dos veces más diésel del que produce. Incluso con la adición de la planta de Dos Bocas, la cual implica incrementar la capacidad de refinación con hasta 340,000 barriles diarios y la compra de la Planta Deer Park en Texas, la alta dependencia en el consumo de combustibles puede implicar un aumento temporal en la seguridad energética, pero supone la creación de un problema enorme en el corto-mediano plazo. Mientras enfrentamos el fin de la era de la energía barata, la actual administración incrementa su dependencia en los combustibles fósiles.

Lo anterior representa un problema desde el punto de vista climático, puesto que el sector energético representa más de 70% de las emisiones de GEI, mientras que las implicaciones de incrementar las actividades de refinación, así como el regreso a la quema de carbón, combustóleo y otros combustibles sucios implican un deterioro importante de la calidad del aire en las zonas

aledañas a las seis refinerías activas y a las plantas de generación de energía. Tan sólo con la compra de carbón para la generación de energía eléctrica y la construcción de la Refinería de Dos Bocas —la cual emitirá 2.16 millones de toneladas de CO₂ adicionales al año—, dificultan la posibilidad de cumplir con los compromisos de reducción de emisiones (Cemda, 2019; Oil & Gas Magazine, 2021).

Por último, vale la pena resaltar dos cuestiones adicionales con respecto a la política ambiental y climática de AMLO. Por un lado, las políticas energéticas y en especial el despliegue de megaproyectos no solamente no están contemplados en las políticas ambientales del país, sino que se tratan como dos cuestiones completamente disociadas. Por otro lado, las propuestas de mitigación que AMLO ha promovido en negociaciones internacionales sobre cambio climático se enfocan en potenciar el papel de las hidroeléctricas de la CFE y en el programa *Sembrando Vida* (El Financiero, 2021). Irónicamente, estos proyectos pueden verse afectados o incluso ser inviables por el propio colapso climático —a través de sequías y la pérdida de especies endémicas de los bosques en el sur del país—.

Finalmente, es importante resaltar que el desarrollo de los megaproyectos de infraestructura no ha contabilizado sus efectos climáticos en el corto, mediano y largo plazo. Por esto nos referimos no solamente a la Refinería de Dos Bocas, sino al desarrollo de proyectos como el Tren Maya, el Corredor Transístmico y el Aeropuerto de Santa Lucía. Cada uno de estos proyectos implica un grado cada vez mayor de dependencia en los combustibles fósiles, así como una forma de articular estrategias extractivas de mayor calado en cada una de sus respectivas regiones (Clavijo y Castrejón, 2020). Siguiendo la lógica de la acumulación por desposesión que caracteriza los procesos neoextractivistas en buena parte de América Latina y el sur global, el avance de estos megaproyectos y su militarización, suponen una forma de mantener y reinventar los mecanismos de acumulación de capital (Gutiérrez Rivas, 2020).

Del aumento de conflictos socio-ecológicos y la transformación que sigue pendiente

Con base en lo anterior podemos argumentar que las políticas de AMLO en materia ambiental no han abordado los principales retos que enfrenta el país, particularmente frente a la crisis climática, la cual se ha convertido en uno de los retos más importantes. Con esto no queremos decir que no haya habido algunos avances en materia ambiental, como, por ejemplo, la cancelación de las subastas eléctricas o la prohibición del uso del glifosato o de transgénicos, pero el uso de las fuerzas armadas para proteger y hacer valer las políticas extractivas como una “prioridad de la nación” y el aumento de la violencia asociada a la construcción de megaproyectos han eclipsado otros hitos.

En términos generales, consideramos que existen cuatro retos o contradicciones a resaltar en las políticas ambientales de la 4T.

Primero, existe una creciente tendencia al aumento de GEI asociadas a la dependencia de los combustibles fósiles en el sector eléctrico, en un contexto de colapso climático y crisis civilizatoria. Estudios recientes aseguran que las políticas del sector eléctrico podrían incrementar las emisiones a 239.23 MtCO_{2e}, superando los compromisos no condicionales del país al 2030 (México Evalúa e ICM, 2021).

Segundo, la centralización del sector eléctrico a través de la rectoría del Estado, sin necesariamente atender la pobreza y las desigualdades energéticas, pueden perpetuar la condición actual de 46% de los hogares en el país que experimentan algún grado de pobreza energética, o incluso exacerbar estas tendencias, mientras que las desigualdades entre sectores y usuarios continúan (tan sólo en el sector residencial, el decil más alto consume hasta siete veces más energía que los tres deciles más bajos) (García Ochoa, 2014).

Tercero, las políticas de la 4T suponen el aumento de conflictos socio–ecológicos distributivos asociados con el extractivismo y con la política energética, así como con la progresiva militarización de la construcción de megaproyectos de desarrollo. El desarrollo de consultas populares “a modo” para legitimar el desarrollo de los proyectos prioritarios (Tornel, 2020), el despliegue del ejército para continuar la construcción del Tren Maya, la compra de carbón por parte de la CFE a mineros que exponen la vida de trabajadores (OFPC, 2022), y el reciente desalojo de comunidades indígenas en Altepelmecalli, la Casa del Pueblo, de la planta de Bonafont en Puebla, demuestran una creciente tendencia al aumento de conflictos socio–ecológicos por la defensa del territorio (Llaven y Núñez, 2022). El ejemplo más contundente es tal vez el caso de la consulta sobre la termoeléctrica de Morelos, la cual se realizó apenas tres días después de que uno de los líderes más visibles de la resistencia, Samir Flores Soberanes, fuera asesinado a tiros en la puerta de su casa (Tetreault, 2020).

Finalmente, consideramos que la polarización y la denuncia pública de la autoridad sobre cualquier grupo con cualquiera que sea su agenda que se presente ‘en contra suya’ produce un clima que intimida el disenso y promueve el discurso populista de ‘ellos contra nosotros’. La impugnación de AMLO contra el desacuerdo de sus políticas ha hecho que luchas legítimas de comunidades y pueblos indígenas en la defensa de su territorio se cataloguen como falsas, superfluas o compradas.

En esencia, el discurso que propulsó a AMLO es relevante: es urgente una transformación profunda de las formas en las que está organizada nuestra sociedad, donde al centro y primero se coloquen aquellos grupos que históricamente se empobrecieron y vulneraron por las estrategias coloniales, de desarrollo, de extracción y explotación capitalista. Consideramos que se utiliza la condición histórica como una narrativa populista, sin realmente transformar el carácter capitalista y colonial de las políticas del Estado.

Recuperando las palabras de la intelectual mixe Yásnaya Aguilar, cuya voz resuena con mucha fuerza: “La creación del Estado mexicano tras la independencia no es la interrupción del orden colonial, sino su perfeccionamiento” (Aguilar Gil, 2021).

Actuar ante la crisis climática implica no únicamente actuar para reducir emisiones de GEI de forma drástica y acelerada, sino transformar radicalmente las sociedades realmente existentes en México. Lo anterior no implica apostar por la independencia y la seguridad energética, sino la posibilidad de eliminar progresivamente la adicción al crecimiento económico infinito, reconocer los límites geológico-técnicos de la extracción de hidrocarburos y proponer una reducción equitativa y redistribución energética a escala nacional. Una verdadera transformación tendría que empezar por cuestionarse ¿para qué, cómo y para quién se produce toda esa energía?

Referencias

Aguilar Gil, Yásnaya Elena. “‘Japom’. A 500 años de la Conquista: futuros posibles”. *El País*. Publicado el 06/08/2021. Disponible en: <https://elpais.com/babelia/2021-08-07/japom-a-500-anos-de-la-conquista-futuros-posibles.html> Consultado el 20/02/2022.

Alianza Mexicana Contra el Fracking. *Boletín de Prensa. Pese a compromiso presidencial se dispara presupuesto para fracking en México en 2022*. Publicado el 20/10/2021. Disponible en: <https://nofrackingmexico.org/pese-a-compromiso-presidencial-se-dispara-presupuesto-para-fracking-en-mexico-en-2022/>. Consultado el 20/02/2022.

AMLO. *Proyecto de Nación 2018–2024*. México, 2018. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf> Consultado el 20/02/2022.

Burnett, Victoria. “As Mexico Addresses Climate Change, Critics Point to Shortcomings”. *The New York Times*. Nov. 29, 2014. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2014/11/30/world/americas/as-mexico-addresses-climate-change-critics-point-to-shortcomings.html>. Consultado 20-02-22.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). *Refinería de Dos Bocas*. Ciudad de México, 2019. Disponible en: <https://www.cemda.org.mx/refineria-dos-bocas/>. Consultado el 20/02/2022.

Clavijo, Isabel y Castrejón, Daniel. *El tren de las élites. Empresas beneficiadas y proyectos energéticos en el sureste mexicano. Poder*, Ciudad de México. 2019. Disponible en: <https://poderlatam.org/2020/12/el-tren-de-las-elites-empresas-beneficiadas-y-proyectos-energeticos-en-el-sureste-mexicano-2/>. Consultado el 20/02/2022.

Climate Action Tracker (CAT). *The gei Thermometer*. 2022. Disponible en: <https://climateactiontracker.org/global/cat-thermometer/>. Consultado 20/02/22.

Comisión Nacional de Información sobre Hidrocarburos. *Tablero de Producción de Petróleo y Gas*. México, 2021. Disponible en: <https://produccion.hidrocarburos.gob.mx/> Consultado el 20/02/2022.

Conversando con Goliat. Base hemerográfica y mapas de conflictos: Minería, energía eólica, energía hidroeléctrica e hidrocarburos (2018). Disponible en: <https://conversingwithgoli.wixsite.com/misitio/el-proyecto>. Consultado el 20/02/2022.

DARA and Climate Vulnerable Forum. *Climate Vulnerability Monitor: A Guide to the Cold Calculus of a Hot Planet*, Segunda Edición, Ginebra: DARA International. 2012.

Diario Oficial de la Federación (DOF). Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional. *Diario Oficial de la Federación* del 15/05/2020,

Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593425&fecha=15/05/2020

El Financiero. *Los cinco compromisos que AMLO hizo con Biden para combatir el cambio climático* (04-11-2021) Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/11/04/los-cinco-compromisos-que-AMLO-hizo-con-biden-para-combatir-el-cambio-climatico/>. Consultado el: 20/02/2022.

Ferrari, Luca. La falacia del crecimiento verde. En Tornel, C. y Montaña, P. (Eds.) *Navegando el Colapso: Guía crítica ante la crisis civilizatoria y falsas soluciones al cambio climático*. 2022: Disponible en: <https://solucionesfalsas.org/capitulo-2-1-la-falacia-del-crecimiento-verde/>

Ferrari, Luca. “Espejismo Petrolero”. *Revista Serendipia*. Publicado el 08.15.2018. Disponible en: <https://www.revistaserendipia.com/ciencia/e3-energ%C3%ADa-ecolog%C3%ADa-econom%C3%ADa/espejismo-petrolero/>. Consultado el 20/02/22.

Ferrari, Luca y Ocampo, Edgar. Tendencias Globales en Energía y perspectivas de México. En Calva, J. L. (Ed.). *Futuro de la Energía en México, 2018–2024*. Nueva estrategia de desarrollo (8). Consejo Nacional de Universitario, 2019: 17–44.

Ferri, Pablo. “La CFE reconoce que presentó un documento falso para justificar el apagón masivo de fin de año.” *El País*. (06/01/21) Disponible en: <https://elpais.com/mexico/economia/2021-01-06/la-cfe-reconoce-que-presento-un-documento-falso-para-justificar-el-apagon-masivo-de-fin-de-ano.html>. Consultado el 21-02-22.

García-Ochoa, Rigoberto. *Pobreza Energética en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014.

GeoComunes. *Alumbrar las contradicciones del Sistema Eléctrico Mexicano y de la transición energética: Preguntas clave para entenderlos y construir otros modelos energéticos*. Ciudad de México: Rosa Luxemburg Stiftung, oficina para México, Centroamérica y El Caribe, 2021.

Gutiérrez Rivas, R. “El derecho a la consulta previa para obtener el consentimiento libre, previo e informado frente a los megaproyectos de inversión y la industria extractiva. En Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Burgos Matamoros, Mylai. (Eds.). *Globalización, neoliberalismo y derechos de los Pueblos Indígenas en México*, pp. 239–260. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigación Jurídicas, 2020.

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). *Informes de los resultados de la Evaluación Estratégica del Anexo Transversal y del Programa Especial de Cambio Climático*. 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/inecc/documentos/informes-de-los-resultados-de-la-evaluacion-estrategica-del-anexo-transversal-y-del-programa-especial-de-cambio-climatico>. Consultado 20-02-22.

Llaven, Yadria y Núñez, Efraín. “Desalojan a campesinos que tenían tomada Bonafont en Puebla”. *La Jornada*. Publicado el 17/02/2022. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/02/15/estados/agentes-desalojan-a-campesinos-que-tenian-tomada-bonafont-en-puebla/>. Consultado el 20/02/2022.

Lohmann, Larry. Neoliberalism’s Climate. En Simon Springer, Kean Birch, Julie MacLeavy (Eds.). *The Handbook of Neoliberalism*. Nueva York y Londres: Routledge: 2016: 480–492.

Masera, Omar. “Emisiones Netas Cero”. En Tornel, Carlos y Montaña, Pablo (Eds.). *Navegado el Colapso. Una guía crítica para enfrentar las falsas soluciones ante la crisis climática, 2022*. Disponible en <http://solucionesfalsas.org>

México Evalúa e Iniciativa Climática de México. Impactos de la Iniciativa de Reforma. Diciembre de 2021.

NaturAMLO. 2018. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1wtqDgSrhY6wIxVo3nRz4ou7qK1jPEOj/view>. Consultado el 20/02/2022.

Organización Familia Pasta de Conchos (OFPC). *Comunicado: Las Familias de Pasta de Conchos Segumos Exigiendo: ¡Rescate Ya!*. Publicado el 18/02/2022.

Oil & Gas Magazine. “CFE incrementará compras de carbón para generar energía”. Publicado el 14/07/2020. Disponible en: <https://www.oiland-gasmagazine.com.mx/cfe-incrementara-compras-de-carbon-para-generar-energia/>. Consultado el 20/02/2022.

Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC). *Informe especial sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C*, 2018. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf Consultado 20/02/22.

Plataforma intergubernamental científico–normativa sobre biodiversidad y servicios de los ecosistemas (IPBES). *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz y H. T. Ngo (Eds.). IPBES Secretariat, Bonn, Germany, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>.

Spash, Clive L. “Apologists for growth: passive revolutionaries in a passive revolution.” *Globalizations*, 18 (7), 2018: 1123–1148.

Spash, Clive L. “This changes nothing: The Paris Agreement to Ignore reality.” *Globalizations*, 13(6). 2016: 928–933.

Stillman, Amy y Chapa, Sergio. “AMLO utiliza helada de Texas para impulsar agenda nacionalista.” *El Financiero* (26 de marzo del 2021). Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/bloomberg-businessweek/AMLO-utiliza-helada-de-texas-para-impulsar-agenda-nacionalista/> Consultado el 20/02/2022.

Stoddard, Isak; Anderson, Kevin; Capstick, Stuart; Carton, Wim; Depledge, Joanna; Facer, Keri; Gough, Clair; Hache, Frederic; Hoolohan, Claire; Hultman, Martin; Hällström, Niclas; Kartha, Sivan; Klinsky,

- Sonja; Kuchler, Magdalena; Lövbrand, Eva; Nasiritousi, Naghmeh; Newell, Peter; Peters, Glen P.; Sokona, Youba; Stirling, Andy; Stilwell, Matthew; Spash, Clive L., y Williams, Mariama. “Three decades of climate mitigation: Why haven’t we bent the global emissions curve?” *Annual Review of Environment and Resources*, 46. 2021: 653–689.
- Svampa, Maristella. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2018.
- Swyngedouw, Erik. “CO2 as Neoliberal Fetish: The love of Crisis and the Depoliticized Immuno–Biopolitics of Climate Change Governance”. En Damien Cahill, Melinda Cooper, Martijn Konings y David Primrose (Eds.). *The Sage Handbook of Neoliberalism*. pp: 295–307. Londres: Sage, 2018.
- Tetreault, Darcy. *The New Extractivism in Mexico: Rent Redistribution and Resistance to Mining*. Elsevier, vol. 126 (C), 2020.
- Toledo, Víctor; Garrido, David y Barrera, Narciso. “Conflictos socioambientales, resistencias ciudadanas y violencia neoliberal en México.” *Ecología Política Cuadernos de Debate Internacional*, Barcelona, 46 (41). 2017: 115–124.
- Tornel, Carlos. La experiencia de fijar un precio al carbono en México. En Trinidad, Carlos (Ed.). *Precio al carbono en América Latina. Tendencias y oportunidades*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Fundación Konrad Adenauer, 2019: 108–149.
- Tornel, Carlos. Petro–populism and infrastructural energy landscapes: The case of Mexico’s Dos Bocas Refinery. *Nordia Geographical Publications*, 49(5). 2020: 6–31.
- Torres–Mazuera, Gabriela, Deniau; Yannick, Velázquez–Quesada, Susana Isabel y Flores Rangel, Jorge Adrián. “Extraer lo (in)productivo de las tierras comunales en el siglo XXI: Acaparamiento de tierras y expansión capitalista en la Península de Yucatán. *Trace*, 80. 2021: 138–170.

Todo menos aburrido. Los primeros tres años de la 4T en materia educativa. Parte 1

Juan Carlos Silas Casillas
silasjc@iteso.mx

ITESO

ORCID: 0000-0002-6211-3671

Silas, J. C. (2022). Todo menos aburrido. Los primeros tres años de la 4T en materia educativa. Parte 1. *Análisis Plural*, (1).



Dada la amplitud del tema, el análisis de los actos de política pública en materia educativa del gobierno que encabeza Andrés Manuel López Obrador ha debido dividirse en dos partes. La primera mitad se enfoca en los antecedentes y la propuesta de la actual política, mientras que la segunda parte se aboca a reconocer los impactos de lo instrumentado a partir de 2019. En las siguientes páginas se dará cuenta de las grandes acciones del gobierno federal 2018–2024, autodenominado el gobierno de la cuarta transformación nacional o de la 4T. Se abordarán a continuación: la derogación de la “reforma” 2013 y el planteamiento de la “contrarreforma” 2019, así como el programa sectorial de educación 2020–2024. En la segunda entrega se analizan: la creación del Sistema de Universidades Benito Juárez, la Ley General de Educación Superior 2021 y el nuevo modelo educativo 2022. Este recuento ilustra la hiperactividad en materia educativa del gobierno federal actual.

Este análisis no es materia sencilla, pues al presidente lo caracteriza su firmeza de ideas y febril actividad, las cuales pone en práctica en casi todas las áreas de la vida pública y obliga a sus subalternos a asumir el mismo ritmo. En materia educativa, sigue ideas construidas a partir de sus experiencias en las comunidades en todo el territorio nacional y tiene una agenda esquematizada desde mucho antes de ser titular del ejecutivo. Las personas que ocupan la titularidad de la Secretaría de Educación, Esteban Moctezuma y posteriormente Delfina Gómez, han matizado un poco las ideas y fungido como operadores políticos.

Como candidato a la presidencia publicó un documento llamado “Proyecto de nación 2018–2024” en el que detalló su visión de México durante y tras su periodo gubernamental. Una vez que tomó posesión el presidente López Obrador, con el apoyo de la mayoría de su partido en la Cámara de Diputados y el Senado, se abocó a cumplir sus promesas de campaña. En materia de política pública educativa la principal promesa consistía en derogar el conjunto de leyes publicadas en el año 2013 que llevaron por nombre “Reforma educativa” y que ocasionaron una ruidosa rencilla entre la administración federal 2012–2018 y el gremio docente. El entonces candidato López Obrador en 2018 prometió que de llegar a la presidencia “no quedaría ni una coma de la reforma educativa 2013”. Esto se cumplió en el 2019 cuando se emitió la ley General de educación.

Reforma 2013 y contrarreforma 2019

Como parte de los compromisos contraídos por las administraciones federales entre 2006–2012 y 2012–2018, y en el marco de un acuerdo cupular entre tres partidos (PRI, PAN y PRD) se firmó en 2012 el llamado Pacto por México, que consistió en un compromiso amplio para sacar adelante en las cámaras de diputados y senadores las iniciativas del ejecutivo federal. De entre ellas

se destaca la “Reforma educativa”, que consistió en un conjunto de cambios legales con la intención de recuperar la rectoría del Estado en materia de contratación, evaluación, promoción y despido de los trabajadores de la educación. Este esquema parece fundamentarse en el “Acuerdo de cooperación México–OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas” (OCDE, 2010). La “Reforma educativa” se hizo pública en el año 2013 y consistió básicamente en: 1) cambios en el artículo tercero de la Constitución, 2) Ley General de Educación (Presidencia de la República, 2013a), 3) la Ley General del Servicio Profesional Docente (Presidencia de la República, 2013b) y 4) la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Presidencia de la República, 2013c).

Tuvo una recepción polarizada en la sociedad mexicana, ya que mientras las élites educativas, políticas y empresariales la recibieron de manera optimista, una parte importante del gremio educativo no la vio positiva, pese a que su sindicato la avaló. El componente más polémico residió en la Ley General del Servicio Profesional Docente (Presidencia de la República, 2013b), que modificaba la relación entre el gobierno y los trabajadores de la educación. La evaluación tomó un papel protagónico y se transformó de facto en el eje del sistema educativo nacional.

El INEE generaría información suficiente y ofrecería recomendaciones para la toma de decisiones en torno a los procesos de ingreso al servicio docente, continuidad y salida de éste. En vez de las famosas e ilegales “herencias o compras de plazas”, se argumentaba que se realizarían concursos de oposición a los que podían postular profesionales no egresados de la Escuela Normal. Los seleccionados tendrían una plaza docente de carácter inicial, el profesor tendría un periodo de inducción de tres años y sería acompañado por un tutor designado por la autoridad educativa. Las evaluaciones obligatorias vinculadas a la permanencia en el puesto se constituyeron en la espina irritativa para el magisterio, ya que se entendían como punitivas y relacionadas

en definitiva con su permanencia en el servicio, teniendo que desarrollarse al menos cada cuatro años. Si el profesor obtenía un resultado insuficiente en las primeras dos ocasiones, debería incorporarse a un programa de regularización; una vez terminado este proceso debería participar en una nueva evaluación en no más de un año. Quien no se sometiera a los programas de regularización o no alcanzara el nivel de suficiente en la tercera evaluación, sería separado de la docencia y reasignado a otro puesto en el servicio público. Si el docente no accedía, sería separado del servicio público. Durante la corta y accidentada vida de la Ley General del Servicio Profesional Docente 2013 hubo solamente un puñado de docentes separados de su puesto, lo que se debió a que se negaron a participar en las evaluaciones y no a sus resultados. En todo caso, fue significativo el rechazo y polarización social que causó la “reforma educativa”.

El 15 de mayo (día del maestro) de 2019 se emitió el Decreto por el cual se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa (DOF, 2019a); y en septiembre 2019 se hicieron oficiales las leyes relacionadas: 1) Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de Infraestructura Física Educativa (DOF, 2019b); 2) Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Mejora Continua de la Educación (DOF, 2019c), y 3) Decreto por el que se expide la Ley general del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (DOF, 2019d). Con esto se daba por saldado un compromiso adquirido con el gremio docente y se pavimentaba el camino para una relación más tersa entre el gobierno federal y los maestros, una preocupación siempre presente para un gobierno marcadamente político como el de López Obrador.

La contrarreforma 2019 ha restablecido la relación con los maestros. Regresa a los profesores al estatus de empleado de gobierno (dentro del artículo 123 de la

constitución) y crea un nuevo mecanismo para evaluar el desempeño de los docentes sin consecuencias explícitas en su permanencia en el empleo, aunque sí en su promoción y formación continua. La construcción y aplicación del marco operativo para la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (LGSCMM) no ha estado exenta de problemas; el boletín ISEP 144 del 6 de julio 2021 daba cuenta de 5,787 participantes con idénticas respuestas en todo el instrumento, por señalar un ejemplo que puede apuntar hacia corrupción o pobre manejo de la seguridad. La Unidad para el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (USICAMM), que se encarga de poner en marcha los propósitos de la LGSCMM en su intento por promover la revalorización de los docentes y el incremento de la calidad educativa (ahora denominada como excelencia) prometida en la nueva redacción del artículo tercero constitucional, ha sido acusada de neoliberal por parte de los sectores más radicales del magisterio, y de socialista por parte de los más conservadores: como todo en política pública, depende del cristal con que se mire. Más allá de las posturas, la USICAMM parece tomar un enfoque híbrido entre los modelos “centrado en resultados”, “centrado en el comportamiento del docente en el aula” y de “práctica reflexiva” (Piñón, 2021), lo que crea complejidad en la construcción y operación, y ha generado dilaciones e inconsistencias propias de un área que surge de la eliminación de su predecesora. Es poco tiempo el que ha pasado entre la primera convocatoria al ingreso, promoción vertical, horizontal, por horas adicionales y tutoría. Los resultados han sido cuestionados por algunos, pero en general han sido acatados y respetados. Por su parte, los responsables operativos han debido mejorar sus procesos y la manera de comunicarlos para evitar desavenencias entre el gobierno federal y el magisterio. Parece que la operación de la USICAMM en inicios del año 2022 ha aprobado “de panzazo” sus operaciones, pero deberá mejorar mucho para convertirse en un verdadero elemento de promoción de mejora de la calidad.

Por último, el 1 de octubre de 2019 se creó la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, conocida como MEJOREDU, que toma el lugar

del extinto Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Se trata de “un organismo público, descentralizado, no sectorizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (DOF, 2019c), aunque no autónomo como era el INEE. Su función principal es encabezar el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y es responsable de lo siguiente:

- I. Realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del Sistema Educativo Nacional; II. Determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación;
- III. Establecer los criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras para los procesos valorativos, cualitativos, continuos y formativos de la mejora continua de la educación;
- IV. Emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño escolar, los resultados de aprendizaje; así como de la mejora de las escuelas, organización y profesionalización de la gestión escolar;
- V. Proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, para la atención de las necesidades de las personas en la materia;
- VI. Sugerir elementos que contribuyan a la mejora de los objetivos de la educación inicial, de los planes y programas de estudio de educación básica y media superior, así como para la educación inclusiva y de adultos;
- VII. Generar y difundir información que contribuya a la mejora continua del Sistema Educativo Nacional. (DOF, 2019c)

Ha generado estudios sobre la realidad educativa nacional, pero no tiene el papel protagónico del INEE. Una de las explicaciones es que la evaluación del desempeño de los estudiantes y del personal docente y directivo han dejado de ser prioridad para la Secretaría de Educación Pública y ello le resta visibilidad. Otra razón es el alejamiento del gobierno federal con los comparativos

internacionales para centrarse en el impacto de la escuela en la comunidad, que en sí mismo es prácticamente imposible de medir. También es cierto que el confinamiento ocasionado por la pandemia de covid-19 entre marzo de 2020 y febrero de 2022 ha marcado otras prioridades. La MEJOREDU es un área hasta el momento con perfil bajo que deberá tomar mayor relevancia para ayudar a cumplir los propósitos establecidos en el Programa Sectorial de Educación 2020–2024 que se describen más adelante.

Programa Sectorial de Educación 2020–2024

El 6 de julio de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto a través del cual se expedía el programa sectorial en educación derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 (DOF, 2020a; SEP, 2020). Plantea un análisis minucioso del estado que guardaba la educación mexicana hasta ese momento. El diagnóstico resalta que el sistema educativo no solo no combate las desigualdades sino que, de alguna manera, las potencia. Por ello se propone que exista una educación sin dejar a nadie atrás. Resalta también el papel desempeñado por maestras y maestros como agentes de transformación educativa, entendida esta como favorecer el desarrollo integral de los estudiantes, sus familias y las comunidades. Habla de contar con entornos educativos dignos, sanos, bien equipados y, especialmente, que promuevan la sana convivencia promoviendo la salud y del deporte, combatir el sedentarismo, el sobrepeso y la obesidad, al mismo tiempo que busca pautas de relación entre estudiantes, maestros y su comunidad que lleven a la armonía, el entendimiento y la paz.

Uno de los elementos que, por ser sumamente trillado en la retórica institucional pasó inadvertido a los ojos de los analistas, fue el referente a la rectoría del Estado en la educación y el consenso social. Se resalta que la política educativa de los gobiernos anteriores (el llamado periodo neoliberal) se caracterizó por una estructura vertical que determinaba las acciones a

través de acuerdos cupulares, los cuales carecían de sintonía con las necesidades reales de las comunidades. En este programa sectorial resalta que la administración 2018–2024 tomará en cuenta a todos los actores involucrados, como estudiantes, madres y padres de familia, maestras y maestros, otros académicos, funcionarios y autoridades educativas, organizaciones de la sociedad civil, etc. El texto resalta que, con ellos, se construiría un gran acuerdo para atender las necesidades educativas de manera contextualizada. Se realizaron foros y consultas que, pese a ser mayormente rituales, dan a las iniciativas un carácter de acuerdo social y otorgan al gobierno la legitimidad de garantes de lo convenido con la ciudadanía.

Así, el PSE plantea seis objetivos:

1: Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

[...] 2: Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.

[...] 3: Revalorizar a las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo, con pleno respeto a sus derechos, a partir de su desarrollo profesional, mejora continua y vocación de servicio.

[...] 4: Generar entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.

[...] 5: Garantizar el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte de la población en México con énfasis en la integración de las comunidades escolares, la inclusión social y la promoción de estilos de vida saludables.

[...] 6: Fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del

Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos. (DOF, 2020b)

Cada uno de estos objetivos contiene estrategias, acciones, metas y parámetros que convierten al PSE en un documento amplio. Por obvias razones no se desarrollan todos, sin embargo, se resaltarán los elementos más importantes que dan cuenta de la intención del gobierno federal en la promoción de las estrategias educativas y en el fortalecimiento de la rectoría del Estado en básicamente todos los niveles y sectores educativos.

El primer objetivo se plantea lo siguiente:

1.1. Ampliar las oportunidades educativas para cerrar las brechas sociales y reducir las desigualdades regionales.

[...] 1.2. Impulsar medidas para favorecer el ingreso y la permanencia en el sistema educativo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes provenientes de grupos históricamente discriminados, que alienten la conclusión oportuna de sus estudios y permitan el desarrollo de trayectorias educativas completas.

[...] 1.3. Promover la reorientación y transformación de las instituciones educativas para que respondan a las necesidades de sus comunidades y a las características específicas de su contexto.

[...] 1.4. Garantizar condiciones de equidad para todos, con énfasis particular en los grupos y poblaciones históricamente discriminados.

[...] 1.5. Asegurar que la población en rezago educativo adquiera los conocimientos y habilidades mínimas para acceder a una mejor condición de vida y oportunidades para el desarrollo integral.

[...] 1.6. Garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación media superior y superior como condición para asegurar el acceso de adolescentes y jóvenes al conocimiento, la cultura y el desarrollo integral. (DOF, 2020b)

Del segundo objetivo se destacan los siguientes puntos:

2.1. Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes a los desafíos del siglo XXI y permitan a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes adquirir las habilidades y conocimientos para su desarrollo integral.

[...] 2.2. Instrumentar métodos pedagógicos innovadores, inclusivos y pertinentes, que fortalezcan los procesos de enseñanza y aprendizaje orientados a mejorar la calidad de la educación que reciben las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

[...] 2.3. Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de las escuelas para privilegiar la labor docente.

[...] 2.4. Consolidar esquemas de acompañamiento y convivencia escolar orientados a disminuir el abandono escolar y mejorar la eficiencia terminal favoreciendo la transición entre los tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.

[...] 2.5 Vincular los resultados de las evaluaciones de logro educativo con la toma de decisiones de las autoridades educativas para mejorar la calidad y pertinencia de la educación.

[...] 2.6. Impulsar la democratización de la lectura como un componente indispensable para el desarrollo integral de las personas y la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. (DOF, 2020b)

En el tercer objetivo, relativo a la revalorización de las maestras y maestros, se propuso lo siguiente:

3.1. Garantizar que la formación inicial desarrolle en las y los futuros docentes los conocimientos, capacidades, aptitudes y valores necesarios para la educación integral.

[...] 3.2. Reorientar la formación continua del personal docente, directivo y de supervisión para el óptimo desempeño de sus funciones y la mejora

continua del proceso de enseñanza-aprendizaje.

[...] 3.3. Fortalecer la función magisterial a partir de procesos de selección pertinentes para la admisión, promoción y reconocimiento, así como la evaluación diagnóstica, que favorezcan el desarrollo profesional de las maestras y los maestros.

[...] 3.4. Apoyar la gestión del personal docente, directivo y de supervisión destinados a los centros educativos en todos niveles para fortalecer la prestación del servicio. (DOF, 2020b)

El cuarto objetivo trata sobre la generación de entornos favorables para el proceso enseñanza-aprendizaje y propone lo siguiente:

4.1. Asegurar las condiciones de infraestructura física educativa necesarias para el desarrollo efectivo de las actividades académicas y escolares.

[...] 4.2. Expandir la oferta de espacios educativos para ampliar la cobertura de los servicios educativos con atención prioritaria a las comunidades con mayor rezago social, marginación y violencia.

[...] 4.3. Garantizar el equipamiento adecuado de los centros educativos para potenciar el máximo logro de los aprendizajes.

[...] 4.4. Propiciar la transformación de las escuelas en comunidades educativas para el aprendizaje y la reconstrucción del tejido social. (DOF, 2020b)

El objetivo número cinco busca asegurar “el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte de la población en México con énfasis en la integración de las comunidades escolares, la inclusión social y la promoción de estilos de vida saludables” (DOF, 2020b) a través de lo siguiente:

5.1. Fomentar las actividades físicas, deportivas y lúdicas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional como medios para el aprendizaje y la integración de la comunidad escolar.

[...] 5.2. Promover la participación de todos los grupos sociales en los

programas de cultura física y deporte, priorizando a los grupos en situación de vulnerabilidad para propiciar la cohesión social.

[...] 5.3. Promover la cultura física como medio para alcanzar el bienestar, a partir de la práctica de actividades físicas regulares.

[...] 5.4. Impulsar proyectos deportivos de alto rendimiento en las disciplinas olímpicas y no olímpicas, que propicien la consolidación y continuidad del talento deportivo. (DOF, 2020b)

El sexto objetivo propone robustecer “la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional” (DOF, 2020b). Sus estrategias refieren a lo siguiente:

6.1. Generar las condiciones de gobernanza del Sistema Educativo Nacional para impulsar el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

[...] 6.2. Consolidar la integración, sistematización y análisis de la información del Sistema Educativo Nacional de manera oportuna, confiable y pertinente, a fin de fortalecer la gestión educativa.

[...] 6.3. Fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, la integridad y la protección de datos personales, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental, a fin de contribuir a la consolidación de un gobierno abierto.

[...] 6.4. Fortalecer la coordinación vertical y horizontal para la puesta en marcha del nuevo Acuerdo Educativo Nacional.

[...] 6.5. Impulsar el compromiso y la responsabilidad social para detonar un cambio de paradigma en la gestión del Sistema Educativo Nacional. (DOF, 2020b)

Es importante señalar que el PSE 2020–2024 se hizo público a través del Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 2020, cuando las escuelas y en general

todo el país estaban en la primera etapa de confinamiento por la pandemia, lo que le generó muchas críticas, pues en el texto no se asumía la transformación rápida de la docencia presencial a la enseñanza remota de emergencia, ni la traducción de los elementos de aprendizaje diseñados para llevarse a cabo de forma grupal y simultánea en acciones de aprendizaje para realizarse de manera asíncrona e individual. Por último, es llamativo que algunos de los elementos contenidos en el PSE se han atendido a través de diferentes esquemas, como son las becas para estudiantes o las Universidades Benito Juárez. En la siguiente entrega se dará cuenta del resto de los elementos planteados.

Referencias

- DOF (2019a). Decreto por el cual se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa. http://www.DOF.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019
- DOF (2019b). Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de Infraestructura Física Educativa. https://www.DOF.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019
- DOF (2019c). Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Mejora Continua de la Educación. https://www.DOF.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573859&fecha=30/09/2019
- DOF (2019d). Decreto por el que se expide la Ley general del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. https://www.DOF.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573860&fecha=30/09/2019
- DOF (2019e). Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. https://www.DOF.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566761&fecha=30/07/2019

-
- DOF (2020a). Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Educación 2020–2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596201&fecha=06/07/2020
- DOF (2020b). Programa sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020
- Piñón López, D. A. (2021). Evaluación docente en México: La Propuesta de la USICAMM. *Faro Educativo*. Apunte 33, septiembre de 2021. <https://faroeducativo.iberomex.mx/wp-content/uploads/2021/09/Apuntes-de-politica-33-c.pdf>
- Presidencia de la República (2013a). “Ley General de Educación”. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>
- Presidencia de la República (2013b). “Ley General del Servicio Profesional Docente”. <http://www.presidencia.gob.mx/reformaeducativa/assets/downloads/ley-general-del-servicio-profesional-docente.pdf>
- Presidencia de la República (2013c). “Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINEE.pdf>
- SEP (2020) Programa Sectorial de Educación 2020-2024 <https://www.gob.mx/sep/documentos/programa-sectorial-de-educacion-2020-2024>

La Seguridad en la 4T, 2018-2022, resultados de la ausencia de estrategia

Erubiel Tirado*
Universidad Iberoamericana
erubielt@yahoo.com
ORCID: 0000-0002-8220-6218

Tirado, E. y Canjura, N. (2022). La seguridad en la 4T, 2018-2022, resultados de la ausencia de estrategia. *Análisis Plural*, (1).



Nancy Angélica Canjura Luna**
Causa en Común, A.C.
nancanjura@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9067-541



El ascenso al poder presidencial de Andrés Manuel López Obrador trajo consigo la pretensión de imponer desde el gobierno un cambio ideológico, con la denominación de Cuarta Transformación (4T) que modificase las estructuras del Estado mexicano partiendo, entre otras cosas, de las instituciones y las políticas públicas. Pese a los esfuerzos de tres administraciones de diferente signo político a la de López Obrador, con resultados disím-bolos, la crisis de inseguridad y la persistente violencia fue un compromiso importante cuya solución explica en buena parte su triunfo electoral.

El presente trabajo hace un recorrido de más de la mitad de la administración sexenal de López Obrador junto con la necesaria descripción tanto de los antecedentes inmediatos en materia de políticas de seguridad y sus resultados, así como como el fenómeno de la hipermilitarización que consolidó un patrón que se fue conformando en los sexenios anteriores, en los que el sector castrense se constituyó en un instrumento preferente en las diferentes estrategias de contención y combate de la violencia en el

país, particularmente la derivada del narcotráfico y el crimen organizado. La coyuntura del inicio de la administración de López Obrador pasa necesariamente con la creación de la llamada Guardia Nacional (GN) que, en un principio, para lograr la reforma constitucional requerida, se planteó como una estructura de fuerza intermedia del Estado con simiente militar, con presencia permanente en el territorio nacional, pero cuyas estructuras de mando y su conformación eventualmente serían civiles. Se abordan también los efectos de la pandemia y el aprovechamiento tanto institucional, en particular del sector castrense, como de la criminalidad de la situación generada por la emergencia sanitaria.

Al hacer un balance con base en los resultados a partir de la oferta del gobierno de la 4T se exponen los efectos de las acciones en la materia dilucidando si, en efecto, había una estrategia de tratamiento con visión de Estado o se trató, en cambio, de establecer un predominio militarista que se extendió a otros aspectos de la vida pública del país, dejando de lado la función primaria de la seguridad pública civil con consecuencias que abarcan más allá que la persistencia de la inseguridad y la violencia criminal en México.

1. Antecedente inmediato de la crisis de seguridad en México

La crisis de seguridad en México no solo es uno de los flagelos más arraigados en nuestro país, sino que tiene raíces económicas, sociales, políticas e institucionales profundas. Si se quisiera rastrear uno de los orígenes de este fenómeno para explicar la dimensión que ha alcanzado, la parte institucional es una de las más reveladoras. El desarrollo y la madurez de los cambios institucionales en materia de seguridad pública ha sido desigual respecto de otros cambios que trajo consigo la transición política mexicana, como se puede observar en el sistema electoral. A pesar de que la seguridad ha sido uno de los problemas más graves y visibles del país y del discurso de

los diferentes gobiernos que han pasado, no se ha consolidado una política homologada y funcional en la materia, e incluso se ha observado una degradación institucional, sea por ineficiencia o corrupción.

En la ecuación de esta disparidad del desarrollo institucional y de resultados diversos de las políticas públicas impulsadas desde fines del siglo pasado, a la carencia de una visión de Estado en torno a la seguridad pública, interior y nacional, se gestó el crecimiento y fortalecimiento del narcotráfico y el crimen organizado en el país. En los últimos años hemos padecido de un incremento de los actos violentos en el territorio nacional, sobre todo en los estados de norte, donde inclusive se dijo que la ciudad más peligrosa del mundo se encontraba en México: Ciudad Juárez, donde ocurrían --ocurren-- ejecuciones diarias, tiroteos, homicidios sanguinarios y demás. Estas noticias se replicaron al resto de las ciudades importantes del norte de México: Culiacán, Ciudad Victoria, Monterrey y la Comarca Lagunera. Al paso del tiempo esa violencia se extendió hacia el centro del país, en zonas de Jalisco, Guerrero, Guanajuato, Durango, Michoacán, Morelos y el Estado de México. Veracruz y los estados del sur tampoco quedaron exentos de tales sucesos, y se dieron actos reprobables en Tabasco, Yucatán y Chiapas en la década pasada. Todos estos problemas fueron atribuidos al crecimiento del narcotráfico en nuestro país como una de las expresiones más redituables para el crimen organizado y que, además, diversificaban sus actividades delictivas (secuestro, extorsión y el cobro de derechos de paso y de comercio).

En su primer día como presidente de México, en diciembre de 2006, Felipe Calderón anunció que tomaría cartas en el asunto de la inseguridad que vivía México, así que incrementó el salario de la Policía Federal y de las Fuerzas Armadas (FFAA). Diez días después, en el 11 de diciembre de 2006, se inició un operativo con apoyo de las FFAA en el estado de Michoacán, donde la violencia generada entre los grupos del narcotráfico había dejado más de 500 asesinatos en tan solo unos meses. El 15 de septiembre de 2008, durante la celebración de

la Independencia de México en la plaza central de Morelia, Michoacán, fueron lanzadas varias granadas en un ataque contra la población con un saldo de 9 personas muertas y 132 heridos. El ataque fue catalogado por primera vez por el gobierno de los Estados Unidos como un ataque “narcoterrorista”.

Dentro de los hechos más mediáticos y atroces de esa época, a principios de febrero de 2010 ocurrió una matanza de jóvenes en Ciudad Juárez en Chihuahua, a cargo de sicarios, donde fallecieron 13 adolescentes. El 19 de marzo de 2010 un enfrentamiento entre el Ejército mexicano y sicarios dejó muertos a dos estudiantes de posgrado del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. El 25 de agosto 2011 un grupo armado ingresó a las instalaciones del “Casino Royale”, una casa de apuestas en Monterrey, Nuevo León, en el que forzaron y amagaron a las personas que se encontraban en el interior del inmueble hasta encerrarlas, y finalmente quemaron el lugar vertiendo decenas de litros de combustible. Según el reporte, la cifra de fallecidos fue de 52 personas. Ante diversos hechos violentos, el entonces presidente Felipe Calderón dijo que el crimen organizado era la mayor amenaza, un enemigo que no conoce límites y atenta contra la paz y las instituciones.¹

A este contexto se integraron nuevas estrategias, detenciones, programas de prevención, entre otras. Esta situación rendía frutos momentáneos, como podemos verlo actualmente. Estados que se encontraban “incendiados” gozaron de lapsos de normalidad y la violencia se movió territorialmente tanto por efecto de los operativos puestos en marcha como de la dinámica económica del narcotráfico. En 2008 la denominada Iniciativa Mérida impulsó y consolidó una ambiciosa estrategia al respecto. Al ser la reformulación ambiciosa de un pacto de cooperación entre Estados Unidos y México, diseñado para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, contó con fondos de apoyos directos para el aparato de seguridad, defensa y de justicia mexicanos

¹ El discurso en el que se hizo esta declaración se dio durante una reunión extraordinaria del Gabinete de Seguridad, ante el asesinato del candidato a la gubernatura de Tamaulipas, Roberto Torre Cantú. Más información disponible en: <https://bit.ly/35TOWjT>

por 3,300 millones de dólares durante 13 años, aprobados por el Congreso de Estados Unidos y desarrollado en tres etapas. El acuerdo estaba basado en la corresponsabilidad de ambos países; sin embargo, el balance respecto de la violencia homicida y otros delitos de alto impacto asociados a la delincuencia organizada no arrojó los resultados esperados. Cuando la Iniciativa Mérida entró en vigor, México reportaba una tasa de 9.4 homicidios por cada 100 mil habitantes; para 2009, a un año de operación del acuerdo, pasó a 14.3; el presidente Peña Nieto inició su gestión con una tasa de 15.4 y en 2020 la tasa era de 23 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes. También los secuestros y las extorsiones se incrementaron considerablemente en estos años. En 2007 la tasa de este delito era de 2.9 denuncias por cada 100 mil habitantes, 5.6 en 2009; 6.9 en 2013 y en 2020 registró un ligero decremento, con una tasa de 6.2.

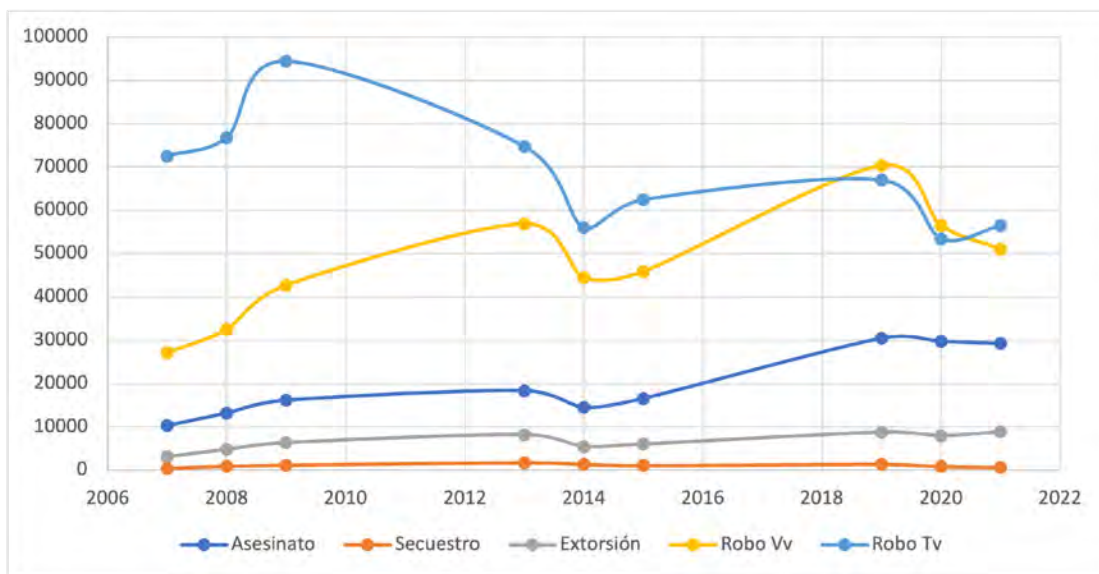
En cuanto a violaciones a los derechos humanos, también en este periodo, Human Rights Watch documentó 149 casos de desapariciones forzadas. Expertos en derechos humanos de Naciones Unidas han señalado no solo un incremento de casos, sino que la tortura es una práctica generalizada en el país y que hubo numerosas ejecuciones extrajudiciales cometidas por fuerzas de seguridad (HWR, 2009). En esta misma línea, según un informe de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, la cantidad de investigaciones de casos de tortura por agentes del Ministerio Público aumentó en los últimos años tanto en el plano federal como en el estatal, de apenas 13 investigaciones en 2006 a más de 7 mil en 2019, en tanto que el gobierno, ya en la presente administración, reconoce más de 75 mil personas desaparecidas hasta noviembre de 2020, la gran mayoría ocurridas desde 2006,² es decir, un fenómeno crítico que empezó a cobrar relevancia en la crisis de seguridad desde la administración de Felipe Calderón.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se buscó frenar la inercia mediática y real de la delincuencia organizada y se planteó la separación de los asun-

² Información disponible en: <https://bit.ly/37wNS6h>

tos de seguridad nacional y seguridad pública a través de la presentación de dos estrategias diferenciadas, además de un programa de prevención del delito para el ámbito municipal. Se instrumentaron ajustes institucionales polémicos, como la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal para adjudicar las atribuciones de esta a la Secretaría de Gobernación, como Comisión Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, después de la gran expectativa que generó ante su política para la atención de esta problemática, el presidente Peña pasó de “Salvar a México”, como lo señaló una revista estadounidense, con una disminución de los delitos durante 2014. Pero fue precisamente en ese año cuando, finalmente, se puede afirmar que perfiló el fracaso de la administración en materia de seguridad, con casos atroces que llamaron la atención nacional y fuera del país, por la ejecución de 22 personas en Tlatlaya en el mes de junio, y la desaparición de 43 estudiantes de la normal rural “Isidro Burgos”, de Ayotzinapa, Guerrero. El sexenio terminó con un récord de homicidios dolosos de 300 mil, un incremento de los delitos del fuero común y severos señalamientos graves de corrupción gubernamental que también trascendió las fronteras mexicanas.

Gráfica 1. Evolución del total de las investigaciones por homicidio doloso reportadas de 2007 a 2021.



Fuente: Elaboración con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En general el sexenio de Peña Nieto destacó porque no se lograron los cambios esperados. Se buscó una salida legal para legitimar la acción de las FFAA en tareas de seguridad pública, porque a la par del crecimiento de la delincuencia organizada, adquirió una mayor diversificación de sus actividades, involucrándose tanto en el narcomenudeo como en la extorsión, el secuestro y el robo de combustible, hasta integrar complejas redes. Cabe recordar que esta salida era la Ley de Seguridad Interior, impulsada por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), aprobada por el Congreso en 2017, pero que fue invalidada un año después de su entrada en vigor por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerarla inconstitucional.³

2. El anclaje institucional. La oferta y apuesta de la 4T con la Guardia Nacional y la seguridad pública

La crisis de seguridad pública fue el tema preponderante de la campaña electoral y marcó la orientación del marco de las decisiones del presidente López Obrador, aun antes del inicio de su gestión, con cambios institucionales importantes. En primer lugar, la seguridad pública se sustrae de la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación (Segob) y se crea una Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). A la Segob, sin embargo, se le sigue asignando la responsabilidad de las políticas de prevención.⁴ Con la emergente SSPC, desaparecería a la Policía Federal y la nueva secretaría se encargaría de la construcción institucional de una nueva fuerza de seguridad (intermedia según las clasificaciones especializadas y como en su momento se concibió en sus inicios lo fue la extinta Policía Federal Preventiva de fines de los años noventa), bajo la figura de la GN, y que implicaría un conjunto de reformas constitucionales y un nuevo entramado legal para su creación y operación. Hay que aclarar que esta GN se aparta de la naturaleza federalista de la figura constitucional contemplada desde 1857 y que sobrevivió en el texto de 1917 (aunque el presidencialismo y el sistema político posrevolucionario la convirtió en letra muerta). El nuevo diseño constitucional y legal de la Guardia Nacional de la 4T, si bien parte de una definición de seguridad pública como una función a cargo de autoridades

³ Declaración de invalidez total de esta Ley por Sentencia de la SCJN, notificada al Congreso de la Unión para efectos jurídicos 15-11-2018 y publicada DOF 30-05-2019.

⁴ Ver las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, DOF, 30 de noviembre de 2018

civiles, dispone un modelo centralista que gira en torno de la figura presidencial y, al mismo tiempo, plasma una contradicción estructural y orgánica que ha ocasionado diversos y serios problemas tanto institucionales como legales: conformar con militares la simiente del nuevo cuerpo que se definió de antemano con una formación y disciplina castrenses.

Es decir, contrario a la oferta política de devolver el Ejército (y la Marina) a sus cuarteles y a la convicción de que en gobiernos pasados se había abusado del recurso militar en la seguridad pública ante la incapacidad de los gobernantes en la materia (así lo había expresado el propio López Obrador en agosto de 2006), el nuevo gobierno apostó por la militarización absoluta de la seguridad pública y para ello “constitucionalizó” la participación castrense para evitar que las leyes que se derivaran de este contexto fuesen invalidadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como en su momento ocurrió con la Ley de Seguridad Interior (noviembre 2018).

Luego de un fuerte debate en jornadas de parlamento abierto convocado por el Congreso de la Unión (en el que se advirtieron los riesgos de la militarización en ciernes por organismos de derechos humanos, nacionales y extranjeros, así como por especialistas), la reforma constitucional se impuso en el primer trimestre de 2019. Es importante señalar que la oposición partidista en el Congreso accedió a la militarización de la seguridad (integración, organización, reclutamiento y formación castrenses) en tanto que 1) fuese de carácter temporal para consolidar al nuevo organismo de seguridad y, 2) que se fortalecieran las capacidades de las policías estatales y municipales con recursos suficientes y necesarios para tener una seguridad pública eficiente y coordinada entre los tres niveles de gobierno.

Bajo el nuevo esquema que se sintetiza en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional,⁵ la Sedena se erigió como la entidad a cargo operativamente del control de la GN, desplazando en los hechos la preeminencia de la autoridad civil a cargo de la SSPC. Con esta deformación funcional los siguientes pasos fueron la confección de leyes que terminarían de dar forma a la concepción institucional de la seguridad pública de la 4T: la orgánica de la GN, la del uso de la fuerza y la del Registro Nacional de Detenciones (por razones de espacio y por el enfoque del presente artículo, abordaremos en esta descripción solo la primera).

El ordenamiento que estructura al organismo policial debió dar cabida a integrantes de la extinta Policía Federal tanto en el nivel de sus componentes operativos, de investigación y persecución de delitos, así como en los niveles de mando. Sin embargo, tanto el diseño

⁵ DOF, 26 de marzo de 2019.

legal y reglamentario de la GN como su organización fueron definidos en función de los criterios e intereses de la Sedena. La imposición legal de requisitos de antigüedad institucional en materia de seguridad fue definida de tal manera que solo los militares de alto rango provenientes de la Sedena y de la Secretaría de Marina pudiesen ocupar los niveles de mando de la nueva institución, dejando fuera a los antiguos mandos provenientes de la extinta PF. Los escasos integrantes civiles de la GN fueron sometidos y reducidos a tareas que los militares consideraron que no eran apropiados para su investidura castrense, reservándose las actividades y responsabilidades de alto impacto o de carácter especial que sirviesen también a las decisiones coyunturales del presidente.

En materia de despliegue y presencia de la GN, desde su creación se ideó un esquema similar al de las fuerzas armadas (Ejército y Marina) en el sentido de que, a diferencia de los llamados operativos policiales–militares del pasado (que predominaron entre los años noventa hasta 2018), habría un emplazamiento permanente de la nueva fuerza de seguridad a lo largo y ancho del territorio nacional.

En ese sentido, desde finales de 2019 se empezaron a construir cuarteles de la GN. Actualmente hay poco más de 200 cuarteles. Primero se anunciaron 266 distribuidos en cinco regiones, luego se ajustó la cifra a la baja en 166 pero en agosto de 2021 el presidente afirmó que serían 500 cuarteles. Este esquema de presencia territorial no ha sido definido en función de criterios de conflictividad o comportamientos criminógenos o de incidencia delictiva y no queda clara la motivación más allá de la consolidación de una presencia militar reforzada (que se suma a las zonas y regiones militares y navales preexistentes) en el territorio.

La GN, tal como nació legal e institucionalmente, muestra distorsiones estructurales y funcionales que se contraponen con la definición civilista de la seguridad pública: el reclutamiento es mínimo en el sentido de que solo una pequeña porción de sus integrantes es captada de aspirantes jóvenes de la población (y que se conjuntan con los de la extinta PF), toda vez que dos terceras partes, de los más de 100 mil elementos que se dice tener, son militares en activo “transferidos” de la Sedena y la Secretaría de Marina (Semar). Esto genera, entre otros problemas, una confusión administrativa y legal en caso de imputación de responsabilidades porque, según convenga a los intereses de los altos mandos castrenses, son militares o guardia nacional “civilista”. Aunado a esto, y no menos importante, es el hecho que se ha documentado de que los mandos emplazados en los estados responden a indicaciones y

rinden cuentas, no a la superioridad civil de la SSPC, sino a los mandos militares y navales (según sea el caso) de las zonas y regiones castrenses y al propio titular de la Sedena.

En el marco constitucional y legal en las definiciones estratégicas para concebir e instrumentar políticas públicas del Estado mexicano, estas se materializan en cada gobierno sexenal desde el Plan Nacional de Desarrollo y en planes y programas tanto sectoriales como específicos. Formalmente este es el conjunto de orígenes de donde se desprenden las estrategias, como las de seguridad pública o la de seguridad nacional, con las visiones particulares de la administración en turno. Sin embargo, en el caso del llamado gobierno de la 4T, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019–2024 es un referente ideológico más que una verdadera hoja de ruta gubernamental que guíe el quehacer partiendo de diagnósticos ponderados de la naciente administración. En ese sentido, resulta poco útil desprender de ahí la visión sustantiva del gobierno en materia de seguridad.

Del PND, según el marco legal de la planeación pública, se desprenden los planes y programas. Sin embargo, para el caso de la seguridad pública las supuestas líneas estratégicas se definieron mucho antes del PND. En noviembre de 2018, como presidente electo, López Obrador anunció el “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018–2024”. En él anunciaba, como el eje último de su supuesta estrategia del gobierno por venir, los términos militares de la creación de la GN como estructura armada de presencia permanente en las tareas “civiles” de seguridad pública, investigación y persecución de delitos, etcétera.

Para efectos de análisis, más que la disección de una estrategia propiamente dicha, las concepciones de seguridad pública de la 4T y las acciones generales o reacciones específicas ante problemáticas o crisis de violencia entre diciembre de 2018 y la primavera de 2022, se hallan en el documento referido junto con la discursiva presidencial, además del “Programa Sectorial de Defensa, 2020–2024” elaborado por la Sedena. Este último documento, dicho sea de paso, más que la formulación clara de una puesta en marcha de las políticas de seguridad que se militarizaron en el inicio de la administración, sigue la retórica presidencial que se imprimió en el PND y en el plan presidencial de 2018. Bajo este “marco conceptual” de definiciones gubernamentales se ha empujado la creación y el fortalecimiento de una institución “civil” de seguridad como la GN que, según la promesa presidencial, es la solución a la crisis de violencia que vive el país.

3. Pandemia y oportunismo: ignorancia de la seguridad nacional como estrategia

La narrativa analítica de la seguridad en México en el presente sexenio pasa también por la experiencia de la grave amenaza que representó la emergencia sanitaria de carácter global del virus SARS-Cov 2 (covid-19). Este escenario inédito de riesgo fue enfrentado de manera accidentada y sin considerar el marco que el propio Estado mexicano había constituido a lo largo de una evolución y desarrollo institucional de cuidado y atención de la salud general de la población y que contemplaba, incluso, un andamiaje al que debió recurrirse para una mejor respuesta gubernamental.

El gobierno de la 4T enfrentó desde el principio de la pandemia con herramientas legales e institucionales menores haciendo de lado recursos de Estado con mayor efectividad que existen, incluso evolucionando desde hace más de un siglo, como el Consejo de Salubridad General. Se trata de una instancia superior de Estado, con carácter de autoridad civil (y con la fuerza de la inteligencia científica de todo el país), solo por debajo del Presidente de la República. El Consejo tuvo un desempeño ejemplar en 2009 con una visión y alcances en sus decisiones, capacidades interinstitucionales y enfoque multidisciplinario en la emergencia del virus H1-N1 (influenza) que se originó precisamente en México. La importancia de sus atribuciones en un estado de emergencia sanitaria sobrepasa incluso lo que de manera tradicional sería abordado en un diseño de gabinete de seguridad nacional (que también se contempla en el sistema mexicano pero que prácticamente es letra muerta en el actual sexenio).

El hecho es que, teniendo un antecedente de experiencia probada, el presidente optó por la centralización de decisión y una visión acorde al limitado entendimiento de la emergencia en la que entró en juego la interacción de instituciones de defensa (Sedena y Semar) y seguridad (GN), cuyos criterios sometieron el conocimiento científico y la toma de decisiones ponderadas que habían sido eficaces en el pasado reciente. Se optó por una simulación

político-administrativa cuando el gobierno convocó a una sesión extraordinaria del Consejo de Salubridad General (19 de marzo de 2020), tan solo para formalizar la toma de decisiones gubernamentales de emergencia sin la participación de la comunidad científica y del aparato de instituciones de educación e investigación superior del país. Así, con la presión presidencial, el Consejo fue desplazado obligándole a renunciar a sus atribuciones y dejando a una sola institución, la Secretaría de Salud a través de un “Comité Nacional para la Seguridad en Salud”, la iniciativa y responsabilidad de planear y operar de acciones (que en su parte medular apenas llevaba dos semanas de instrumentación) en contra del coronavirus.⁶

La diferencia de fondo entre la Comisión y el Comité no es solo nominativa sino su carácter de autoridad real en una emergencia: la primera puede imponer sus decisiones en tanto su definición de instancia constitucional y legal, acompañada de sus facultades reglamentarias que le permiten operar en forma eficiente y coordinar a otras autoridades. El Comité simplemente “exhorta” a otras autoridades e instancias públicas y privadas, y su composición fue endogámica, incluyó solo funcionarios de la Secretaría de Salud, en la que el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud formalmente tiene un papel secundario en su calidad de vicepresidente (quien preside es el mismo secretario), pero en los hechos concentró más poder de decisión incluso que el titular. A esto siguió una férrea centralización de las decisiones a favor del presidente,⁷ y la decisión que prácticamente exterminó a la Comisión vino luego de la declaración de emergencia sanitaria por “causa de fuerza mayor”,⁸ cuando por acuerdo del secretario de Salud militariza a la Comisión al incorporar, entre otras dependencias, a la Sedena, la Semar y la de Seguridad y Protección Ciudadana, en calidad de vocales⁹ (que, en el diseño original, estaban más

⁶ DOF, 20 de marzo de 2020.

⁷ DOF, 27 de marzo de 2020.

⁸ DOF, 30 de marzo de 2020.

⁹ DOF, 31 de marzo de 2020.

bien sujetas o sometidas a las indicaciones coordinadoras de la Comisión), desvirtuando y deformando así su naturaleza y securitizando una instancia que era de predominio civil, como había operado con éxito en la emergencia de 2009.

Mientras el presidente negaba la instrumentación de medidas restrictivas de carácter extraordinario contempladas constitucionalmente, en forma paralela el aparato castrense puso en marcha su despliegue para emergencia y casos de desastre con el Plan DNIII (Sedena) y Plan Marina (Semar), que no se han desactivado hasta la fecha. Las respuestas oficiales para “contener y combatir la pandemia” pasaron por la ocupación militar del complejo público sanitario de alta especialidad y de tercer nivel con que cuenta el país, así como la “conversión” de la infraestructura hospitalaria a cargo de la Sedena. De este modo se sometió al personal médico y de enfermería civiles que llamaban la atención por la falta de recursos y apoyos para la atención de las víctimas por el covid-19. En contrapartida, se anunciaron partidas presupuestales adicionales para las secretarías de Defensa y Marina, además de que la primera controló compras de insumos médicos para la mitigación de la pandemia, las prioridades castrenses (cuya infraestructura y recursos humanos son menores a la capacidad instalada civil) pasaron por su autoasignación antes de destinarlos al campo hospitalario público y civil del país.

Otro efecto de este conjunto de decisiones de emergencia fue el control de la información. El cálculo de afectación real toma en cuenta un lamentable factor de subregistro de casos tanto de infección como de víctimas fatales: a las 321 mil muertes reconocidas oficialmente en marzo debe añadirse un “exceso de mortalidad” de cerca de 500 mil muertes más. En los primeros meses de la pandemia el vocero gubernamental preveía un escenario catastrófico “solo” de 30 mil decesos. El saldo en términos institucionales al haber “securitizado” el manejo de la pandemia (llegando

incluso a militarizar la aplicación de las vacunas en su fase de control) ha provocado el empoderamiento castrense como la clave para fortalecer el autoritarismo presidencial que se manifestó en esta crisis.

4. Balance de la 4T, ¿inseguridad, violencia e ingobernabilidad?

La 4T se ha caracterizado por señalar constantemente el escenario devastador que recibieron en 2018, aunado a situaciones de carácter internacional fuera del control nacional que han afectado al país en diversos rubros, con especial énfasis en el económico y que han complicado la situación de pobreza y desigualdad en el país. Su discurso es siempre defensivo y con excusas. Luego de la estrategia de seguridad nacional de Felipe Calderón, el de Peña Nieto terminó con más violencia, corrupción y militares en las calles sin certeza legal para sus actividades en materia de seguridad. Así recibió el país el presidente Andrés Manuel López Obrador, de la mano de lo que llamó la Cuarta Transformación, con dos consignas derivadas de los problemas que “heredó” de Peña Nieto: sacar al Ejército de las calles al mejorar la seguridad con una estrategia social y combate a la corrupción con un plan de austeridad y revisión de contratos de obras iniciadas por su antecesor.

Y de eso, a tres años y tres meses de la 4T, nada se ha logrado. En cuanto a la corrupción, la falta de planificación para combatirla ha llevado a una serie de desaseos que han derivado en desabasto de medicamentos, pagos millonarios en materia de indemnizaciones y un discurso moralista que no ha servido más allá de la propaganda. En materia de seguridad tampoco se ha materializado ningún logro. No se sacó al Ejército de las calles, por el contrario, se le han conferido poderes de purificación y eficiencia por los que se le ha cedido el control de diversas tareas de carácter civil. En cuanto a la seguridad el panorama no podría ser diferente, se creó la GN como una

respuesta a una no probada ineficiencia y corrupción de la Policía Federal, que fue desmantelada. El giro de la historia llegó cuando se conoció que la GN no solamente se conforma en mayor medida por elementos del Ejército, sino que está en discusión su plena incorporación a la Sedena.¹⁰

Pero si se trata de números, ni las “estrategias sociales” como Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida y otras transferencias que el gobierno ofrece a la población para disuadir su ingreso a las filas del crimen, ni la política de “abrazos no balazos” con la que se maneja la GN en las localidades donde debería tener un combate frontal ante el poder de fuego y control territorial que posee la delincuencia organizada, han rendido frutos.

En el primer trienio de López Obrador se incrementaron los homicidios dolosos 81% respecto de los reportados en los primeros tres años de gobierno de Peña Nieto (2013-2015) y 126% respecto del primer trienio de Calderón (2007-2009). La extorsión subió 30% y 79%, respectivamente, en el mismo sentido que se describió, mientras que el reporte de secuestros mantiene su peor momento en el primer trienio de Peña Nieto; es decir, se ha registrado una disminución de 32% de este delito respecto del periodo 2007-2009.

Actualmente, el panorama de seguridad en México ha empeorado en todo sentido: institucionalmente las policías locales están en el abandono, sin presupuesto, capacitación, condiciones laborales dignas y a merced de los delincuentes. Tan solo en lo que va de este sexenio la organización Causa en Común ha documentado el asesinato de 1,415 policías (Causa en Común, 2022). El Sistema Nacional de Seguridad Pública no opera, no sesiona, no produce ni da seguimiento a acuerdos, y se ha detectado opacidad y manipulación en la presentación de cifras de incidencia delictiva que se realiza en las conferencias matutinas organizadas por el presidente como un ejercicio de transparencia. En lo social, existe una descomposición palpable agudizada por la

¹⁰ Para profundizar sobre el tema se recomienda revisar el informe del Observatorio de la Guardia Nacional y la Militarización, disponible en la siguiente liga: <https://bit.ly/37doZZU>

pandemia por covid-19, que modificó el escenario de interacción social necesaria para la reconstrucción de confianza, redes vecinales y comunidad. Por no mencionar que las incivildades y la merma del Estado de Derecho en la ética ciudadana se ha agudizado ante la impunidad que prevalece en el país.

En lo político, existe una actitud defensiva por parte del ejecutivo federal para asumir los errores y la dimensión del problema, al tiempo que la oposición no ha logrado permear en la discusión pública del tema. Asimismo, los gobiernos estatales y locales, si bien se encuentran rebasados, han abandonado la responsabilidad conferida por el artículo 29 constitucional de garantizar la seguridad, y se ponen en manos de la GN.

Pérdida de empleo en Jalisco

Impacto COVID. Un retroceso en derechos | ITESO Investiga

Una de las principales consecuencias de la pandemia en Jalisco ha sido la pérdida de empleo y de ingreso.

EMPLEO

Entre marzo–noviembre del 2020 muchos perdieron su empleo por las medidas de confinamiento.

Muchas personas lograron encontrar otro empleo o fuente de ingresos, particularmente después la reapertura de la economía, en junio-julio 2020. Pero cerca de **3 de cada 10** de los que perdieron su empleo **continuaban desempleados hacia noviembre 2020.**



INGRESOS

Se ha dado una caída muy fuerte en los ingresos de las familias:



Esta pérdida de ingreso ha tenido **consecuencias graves** en las posibilidades de las familias para mantener su acceso a distintos bienes, indispensables para el ejercicio de distintos derechos económicos, sociales y culturales.

ITESO. Universidad Jesuítas de Guadalajara

Fuente: Alejandro Anaya Muñoz, David Foust Rodríguez y Carlos Moreno Jaimes, Vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales durante la pandemia de COVID-19 en Jalisco, Guadalajara, Jalisco, ITESO, 2021.

@impactoCOVID

Consulta el informe completo en: transformaciones.iteso.mx/informe-encuesta-covid-desc/

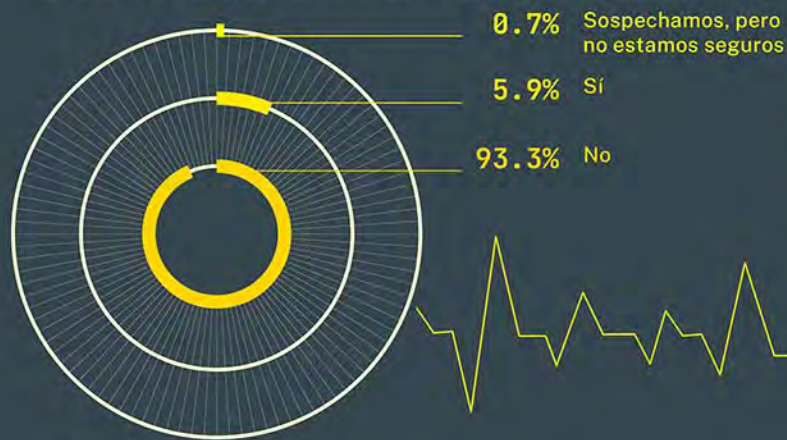
Derecho al acceso a servicios de salud adecuados

Impacto COVID. Un retroceso en derechos | ITESO Investiga

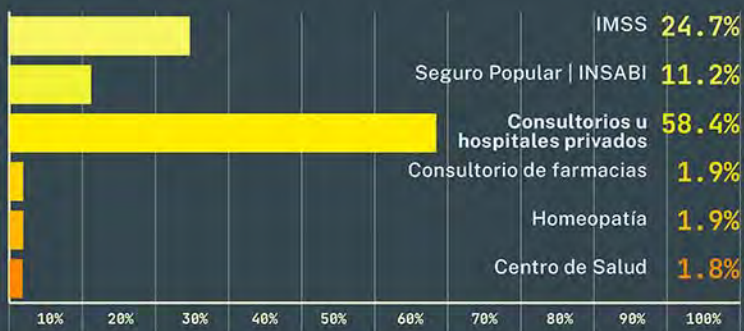
Entre marzo y noviembre de 2020, **alguno de los integrantes del 5.9% de los hogares de Jalisco** se contagió del virus SARS-CoV2.

Cifra 2.5 veces mayor a la reportada por el Gobierno Federal.

De marzo a la fecha, ¿algún miembro de su hogar se ha contagiado de COVID19?



En caso de haber acudido a servicios médicos, ¿en cuál institución se atendió?



6 de cada 10 de los hogares que tuvieron algún contagio acudieron a consultorios u hospitales privados, con **riesgo de incurrir en gastos catastróficos.**

Más de la mitad de la población del país carece de protección social. Para que el acceso a los servicios de salud sea un derecho humano efectivo, proponemos un sistema universal de salud de calidad

ITESO. Universidad Jesuítas de Guadalajara

Fuente: Alejandro Anaya Muñoz, David Foust Rodríguez y Carlos Moreno Jaimes, Vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales durante la pandemia de COVID-19 en Jalisco, Guadalajara, Jalisco, ITESO, 2021.

@impactoCOVID

Consulta el informe completo en: transformaciones.iteso.mx/informe-encuesta-covid-desc/

Cuidados y dinámicas de género en el hogar

Impacto COVID. Un retroceso en derechos | ITESO Investiga

Las medidas de confinamiento elevaron el promedio de horas dedicadas al cuidado de personas adultas mayores, personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes.

El tiempo de cuidado de niñas y niños aumentó 25%.

En 86% de los hogares de Jalisco, las mujeres asumen el cuidado de niñas, niños y adolescentes.

La gran mayoría de las personas consideró que esta situación es "equitativa"

POBLACIÓN QUE REQUIERE CUIDADOS	PORCENTAJE DE HOGARES CON PERSONAS QUE REQUIEREN CUIDADOS	GÉNERO DE LA PERSONA CUIDADORA			PROMEDIO DE HORAS POR DÍA DEDICADAS A LABORES DE CUIDADO	
		HOMBRE	MUJER	AMBOS	ANTES DE LA PANDEMIA (DESVIACIÓN ESTÁNDAR)	DESPUÉS DE LA PANDEMIA (DESVIACIÓN ESTÁNDAR)
Niñas y niños	33.7%	13%	86%	1%	13.9 hrs (8.4 hrs)	17.4 hrs (7.6 hrs)
Adolescentes	10.1%	14.6%	85.4%	0%	6.3 hrs (9.2 hrs)	7.9 hrs (10.3 hrs)
Personas mayores	12.4%	32.4%	66.1%	1.5%	13.9 hrs (9.1 hrs)	15.7 hrs (8.8 hrs)
Personas con discapacidad	9%	19%	78%	2%	15.9 hrs (8.6 hrs)	16.7 hrs (8.3 hrs)



Fuente: Alejandro Anaya Muñoz, David Foust Rodríguez y Carlos Moreno Jaimes, Vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales durante la pandemia de COVID-19 en Jalisco, Guadalajara, Jalisco, ITESO, 2021.

@impactoCOVID

Consulta el informe completo en: transformaciones.iteso.mx/informe-encuesta-covid-desc/

Derecho a la educación

Impacto COVID. Un retroceso en derechos | ITESO Investiga

Entre marzo y noviembre de 2020, **55 mil hogares** con estudiantes en Jalisco sufrieron casos de deserción escolar como consecuencia de la pandemia.

Lo cual afectó de manera desproporcional a hogares con menos recursos:

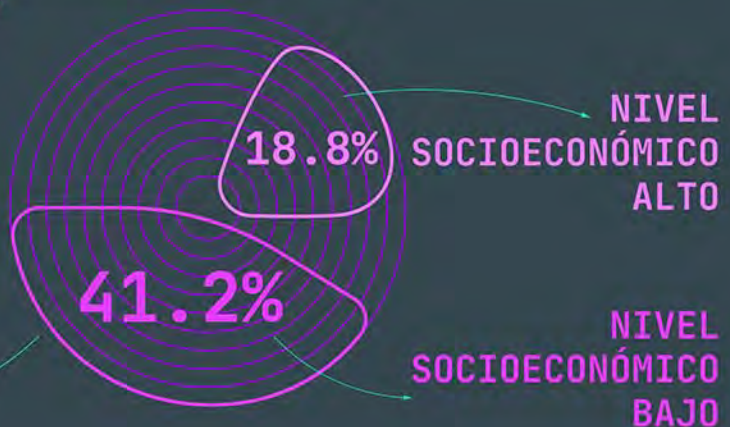
10.9% de los hogares de **nivel socioeconómico bajo** tuvieron casos de deserción escolar.

En contraste con el **2.1%** de los hogares de **nivel socioeconómico alto**.

Todos los hogares de Jalisco padecieron las consecuencias de la pandemia. **Pero algunos le han batallado mucho más que otros...**

3 de cada 10 hogares de Jalisco dejaron de comprar útiles u otros insumos, por no poder pagarlos.

Porcentaje de hogares de Jalisco (con estudiantes) que dejaron de comprar útiles u otros insumos



Fuente: Alejandro Anaya Muñoz, David Foust Rodríguez y Carlos Moreno Jaimes, Vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales durante la pandemia de COVID-19 en Jalisco, Guadalajara, Jalisco, ITESO, 2021.

@impactoCOVID

Consulta el informe completo en: transformaciones.iteso.mx/informe-encuesta-covid-desc/

Negociaciones laborales

Durante la pandemia se negociaron ajustes temporales al salario o prestaciones para conservar el empleo, cambios en los turnos o paros de producción.

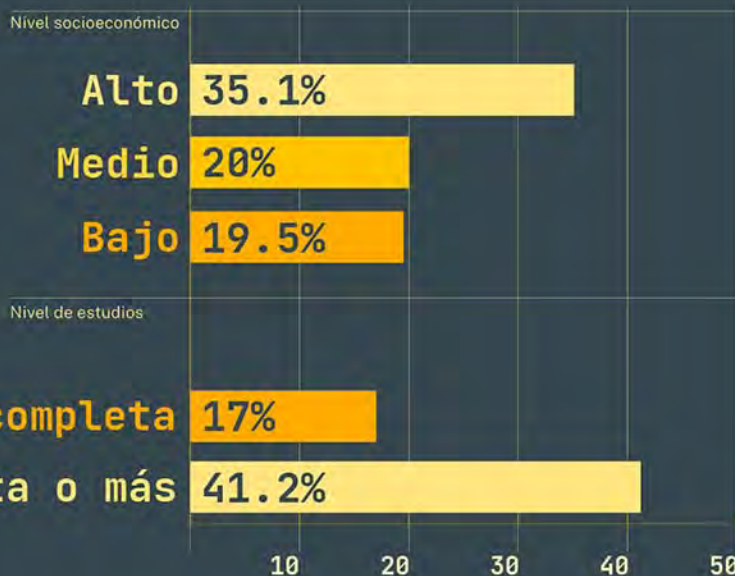
La proporción de trabajadores(as) que pudieron negociar la totalidad de estos ajustes temporales fue mayor entre las personas de nivel socioeconómico alto (35.1%), que entre las de niveles medio (20%) y bajo (19.5%).

También se registraron diferencias importantes entre los niveles de escolaridad.

Inferior a secundaria incompleta

Licenciatura completa o más

Negociaciones o acuerdos entre trabajadores y patrones



Impacto COVID. Un retroceso en derechos | ITESO Investiga



Fuente: Alejandro Anaya Muñoz, David Foust Rodríguez y Carlos Moreno Jaimes, Vigilancia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales durante la pandemia de COVID-19 en Jalisco, Guadalajara, Jalisco, ITESO, 2021.

@impactoCOVID

Consulta el informe completo en: transformaciones.iteso.mx/informe-encuesta-covid-desc/

Seguridad alimentaria

Durante los primeros meses de la pandemia hubo afectaciones a la seguridad alimentaria de las familias en Jalisco.

Resultados en comparación con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2018:

DE MARZO A LA FECHA, POR FALTA DE DINERO O RECURSOS:

	HOGARES SEGÚN LA ENSANUT 2018 (JALISCO)	HOGARES SEGÚN LA ENCUESTA EN PANDEMIA	INCREMENTO ↓
¿Alguna vez en su hogar se han preocupado de que la comida se acabara?	37.6%	45.7%	21.5%
¿Alguna vez se quedaron sin comida?	12.5%	13.2%	5.8%
¿Algún integrante de su hogar dejó de desayunar, comer o cenar? (*)	10.6%	13.8%	30.2%
¿Algún integrante de su hogar comió menos de lo que debía comer? (*)	17%	19.8%	16.5%
¿En su hogar dejaron de tener una alimentación saludable (nutritiva, balanceada, equilibrada)?	23.1%	27.8%	20.3%
¿Algún integrante de su hogar tuvo una alimentación basada en poca variedad de alimentos? (*)	24.7%	29%	17.5%

Impacto COVID. Un retroceso en derechos | ITESO Investiga

Resultados por niveles socioeconómicos:

	HOGARES CON NIVEL SOCIOECONÓMICO BAJO	HOGARES CON NIVEL SOCIOECONÓMICO ALTO
¿Alguna vez en su hogar se han preocupado de que la comida se acabara?	60.2%	33.3%
¿Alguna vez se quedaron sin comida?	23.2%	5.5%
¿Algún integrante de su hogar dejó de desayunar, comer o cenar? (*)	26.9%	4.6%
¿Algún integrante de su hogar comió menos de lo que debía comer? (*)	32.3%	8.3%
¿En su hogar dejaron de tener una alimentación saludable (nutritiva, balanceada, equilibrada)?	39.3%	19.4%
¿Algún integrante de su hogar tuvo una alimentación basada en poca variedad de alimentos? (*)	41.9%	19.9%

INCREMENTO PROMEDIO (*) 18.6% (**) 15.8%

(*) No se diferenció entre personas adultas y menores.
(**) Preguntas iguales en ambas encuestas.



Fuente: Alejandro Anaya Muñoz, David Foust Rodríguez y Carlos Moreno Jaimes, Vigilancia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales durante la pandemia de COVID-19 en Jalisco, Guadalajara, Jalisco, ITESO, 2021.

@impactoCOVID

Consulta el informe completo en: transformaciones.iteso.mx/informe-encuesta-covid-desc/



Política y Gobierno

- Pleno respeto a los derechos humanos.
- Empezar la construcción de la paz.
- Repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas.
- Política exterior: recuperación de los principios.

Economía

- Respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada.
- Rescate del Sector Energético.
- Proyectos Regionales que vinculan a México con el Exterior.
- Tren Trans-itsmico.
- Tren Maya.
- Arpto. Felipe Ángeles.

Política Social

- Desarrollo sostenible.
- Programa: Sembrando Vida.

Política exterior 2018 - 2024 (1 de 3)

Mtro. Carlos Cordero García | Mtra. Guadalupe González Chávez

Actores relevantes

- CONGRESO GENERAL DE LA UNIÓN**
- Presidencias
 - Comisiones
 - Grupos de Amistad (con otras naciones)
- ENTIDADES FEDERATIVAS**
- Instancias de gestión Internacional
- PODER EJECUTIVO FEDERAL**
- Presidente de la República
 - Secretario de Relaciones Exteriores
 - Áreas Internacionales en la Administración Pública Federal



Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024
Objetivos Estratégicos

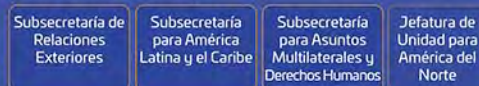
Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2021

Competencias de la SRE

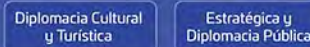
- Ejecutar la política exterior.
- Promover, propiciar y coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la APF.
- Dirigir el Servicio Exterior Mexicano.
- Intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones.
- Supervisar el cumplimiento de los objetivos del programa de cooperación internacional para el desarrollo.

Nueva Estructura Orgánica

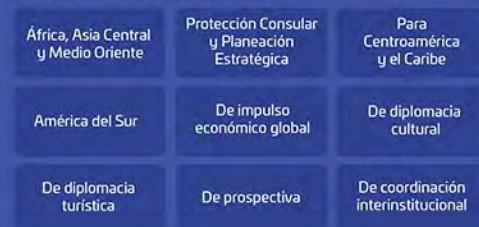
Se compacta a 3 subsecretarías y una Jefatura de Unidad (antes 4 subsecretarías):



Se crean dos Direcciones Ejecutivas



Se cambia el orden de precedencia, crean y reconfiguran Direcciones Generales, destacando:



Política exterior 2018 - 2022 (2 de 3)

Mtro. Carlos Cordero García
Mtra. Guadalupe González Chávez

- Presencia del equipo de transición del nuevo gobierno en el proceso de entrega, recepción y negociaciones estratégicas (como el TMEC y el acuerdo MX-UE).
- Presencia internacional en la ceremonia de cambio de Gobierno.

- Se publica el decreto por el que se reforma el artículo 4º Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en referencia a la igualdad de los hombres y las mujeres ante la ley, sumando así a los compromisos internacionales adquiridos por México (8 de mayo de 2020).
- Cooperación en materia de seguridad, salvo en el caso de la detención del Gral. Cien Fuegos, que sin atender al proceso diplomático, EUA detuvo en el aeropuerto de los Ángeles en octubre del 2020. Finalmente fue puesto en libertad y de regreso a México.
- Se realizan acciones globales para el retorno de mexicanos y mexicanas varadas en el exterior como consecuencia del cierre de fronteras por la Pandemia Covid 2019.
- Impulso a la alianza COVAX en la que participan más de 180 países.

- Tensiones con Panamá y España.
- Crisis en Ucrania e Iniciativa Humanitaria con Francia, en el marco de la ONU. México se pronuncia por el cese de las hostilidades y la solución política dialogada.
- Frente a la crisis y la imposibilidad de consenso en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, México propone turnar el debate al Pleno de la Asamblea General, en donde la mayoría se pronuncia en contra de la agresión militar de Rusia en Ucrania.
- Reinicio de intercambio de visitas de alto nivel con países de Asia y Europa.
- Visita del Canciller al Medio Oriente y la India, acompañado de una delegación empresarial.
- México amplía el número de refugiados de Haití, América Central, Sudamérica, Afganistán y Ucrania.

- México impulsa la política de no-exclusión en los foros internacionales continentales en la Cumbre de las Américas.
- Primera visita oficial de AMLO a Washington, en la administración de Joe Biden, en julio.
- Inician consultas en el marco del TMEC.



- México asume la coordinación rotatoria de MIKTA en 2019, espacio de diálogo integrado por México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia.
- Se publica el decreto la reforma constitucional en materia de Paridad entre géneros, alineándose a los compromisos internacionales adquiridos por México (6 de junio de 2019).
- La Comisión Permanente del Congreso de la Unión emitió la declaratoria constitucional de aprobación del decreto que reforma el artículo segundo, que establece el reconocimiento de personas, pueblos y comunidades afro mexicanas, como parte de la composición pluricultural de la nación. En coincidencia con el reconocimiento a la diversidad y la pluriculturalidad de la nación mexicana (31 de julio de 2019).
- Se publica reforma al Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (17 octubre 2019).

- Se publica el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.
- México decide reforzar las fronteras con la presencia de la Guardia Nacional.
- Se agrava la crisis migratoria internacional en territorio mexicano.
- En 2019 la crisis política en Bolivia, por la controvertida re-elección de Evo Morales, México facilitó la salida de Evo Morales del país para garantizar su integridad.
- México reprobó la actuación de la Organización de Estados Americanos en la crisis, abriendo un debate regional sobre el desempeño de dicha organización al que se sumaron países como Argentina y Venezuela.
- Se reconoce la existencia de la Pandemia Internacional por el Covid 2019.

- Inicia el arribo de vacunas a México.
- Visita del Presidente al Consejo de Seguridad de la ONU.
- Visita del Presidente a Estados Unidos de América.
- Se publica el nuevo reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) que modificará su competencia y organización, con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Puesta en Vigor del TMEC.
- Se rompe el record del flujo de personas desplazadas que llegan a México.
- Inicia reforma gradual de la Estructura de la SRE conforme al nuevo Reglamento Interior.
- A propuesta de Noruega, México acepta ser sede de las negociaciones políticas entre el gobierno y la oposición venezolana.
- Participación en la reunión del G20 en Italia.
- México participa en Exposición Internacional en Dubai, Emiratos Árabes Unidos.

- Primera gira internacional del Presidente, por la región de Centroamérica y Cuba, con la excepción de Nicaragua (Abril 2022).
- Aprovechamiento de la Expo DUBAI.
- Finalizar con presencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- Presidencia de la Alianza del Pacífico.
- La Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Políticas Culturales y Desarrollo Sostenible — MONDIACULT 2022 será acogida por México del 28 al 30 de septiembre de 2022.
- Foro Hábitat Polonia -reto para la cooperación descentralizada entre ciudades y centros urbanos del país-.



Política exterior

2018 - 2022 (3 de 3)

Mtro. Carlos Cordero García | Mtra. Guadalupe González Chávez

Liderazgos Internacionales



Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas



Comunidad de Estados de América Latina y El Caribe



Alianza del Pacífico
El poder en la integración

Retos Regionales e Interregionales



Alianzas y Redes



- México G20/COVAX
- México Francia
- Plan de Cooperación con Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador)
- MIKTA
- México Argentina

Referencias

https://bit.ly/referencias_politica_exterior

Consenso o polarización. Reflexión ética de la comunicación política en la Cuarta Transformación

Isadora Vargas Delgado

ITESO

isadora.vargas@iteso.mx

ORCID: 0000-0003-0364-1068

Vargas, I. y Cedeño, M. A. (2022). Consenso o polarización. Reflexión ética de la comunicación política en la Cuarta Transformación. *Análisis Plural*, (1).



Miguel Ángel Cedeño Navarro

ITESO

miguel.cedeno@iteso.mx

ORCID: 0000-0002-6794-6170.

RESUMEN

Durante la actual administración el Gobierno Federal ha usado la comunicación como un elemento sustancial de su política, como tal vez nunca se había hecho en México. Encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, la llamada Cuarta Transformación es, en gran medida, una estrategia de comunicación política que busca posicionar un mito de gobierno. La comunicación de esta administración

ABSTRACT

During the current Mexican federal government, communication has been used as a substantial element of its administration, as it had never been done in Mexico. Led by President Andrés Manuel López Obrador, the Fourth Transformation (Cuarta Transformación) is, at best, a political communication strategy that seeks to create a government myth (mito de gobierno). The communication of this administration has

se ha vuelto sumamente crispada, desfavoreciendo espacios de discusión real y la creación de consensos. Frente a la imposibilidad de entablar diálogos en este clima político, los autores hacen una reflexión ética a través de un diálogo epistolar.

Palabras clave:

Reflexión ética, Comunicación política, Cuarta Transformación, Redes sociales.

become quite tense, disfavoring spaces for real political discussion and the creation of consensus. In a difficult context of engaging in dialogue in this political climate, the authors make an ethical reflection through an epistolary dialogue.

Key words:

Ethical Reflection, Political Communication, Fourth Transformation, Social Media.



Hacer una reflexión ética puede pensarse, en primera instancia, como un ejercicio eminentemente individual en el que se ponen a revisión los datos que nos ofrece la realidad para poder emitir un juicio moral. Al iniciar el ejercicio de reflexión compartido, advertimos el clima actual en los medios de comunicación y las redes sociales es tan poco propicio al diálogo en el que las voces solo suenan en una dirección, nuestro texto sería uno más en esa lógica. Por ello decidimos llevar la conversación al texto, creando un diálogo y convertir la reflexión ética en un proceso abierto, visible.

Después de recibir la invitación a realizar esta colaboración, primero establecimos una comunicación previa para acordar el formato de la reflexión, describir brevemente cuáles eran nuestras preocupaciones individuales acerca del tema, y cuál sería nuestro alcance temático y temporal. Bosquejamos algunos tópicos y delimitamos el diálogo a través de dos reuniones virtuales. Después procedimos a tener el intercambio través de correo electrónico del 18 al 27 de febrero. El trabajo presentado es el resultado de ese ejercicio.

Isadora: Hola, Miguel. Con esto doy inicio al intercambio epistolar que nos hemos propuesto para dar lugar a una reflexión ética sobre el uso de la comunicación en la Cuarta Transformación (4T). La tarea que tenemos por delante es, de inicio, muy provocadora, más aún en los últimos días cuando el espacio de las conferencias de prensa y la discusión pública se han volcado a hablar sobre el papel de la prensa en este sexenio, sobre la figura de algunos periodistas y el acceso a la información, esto sumado al violentísimo clima de inseguridad para la labor periodística y la vorágine de información de la que día a día somos parte, sobre este y otros temas.

Sin duda, estamos ante un problema mucho más amplio y complejo de lo que un artículo como el que hacemos puede atender, pero sé que ambos buscamos dar salida a algunas reflexiones y, sobre todo, caminos fértiles para guiar una discusión sobre el tema.

Para empezar, me parece importante recordar algunas consideraciones que hemos puesto ya sobre la mesa y que sería bueno, para quien nos termine leyendo, explicar. La primera cuestión es acerca del sujeto que estamos poniendo a prueba en nuestra reflexión ética, así como qué estamos examinando cuando decimos *en la 4T*. En nuestras discusiones previas a este intercambio hablamos por igual del presidente, del Gobierno Federal, de la comunicación en redes, de los opositores del gobierno en turno, y de Morena, pero es necesario tener claridad y un acuerdo de a quién apela el término *4T*. Hemos convenido que la *4T* es el proyecto político puesto en marcha desde el Gobierno Federal, representado por la figura de Andrés Manuel López Obrador, con una enorme cantidad de seguidores y detractores, a quienes la *4T* ha querido vincular activamente como responsables del pasado político del país, pero que, para efectos de esta reflexión, no se entiende como un momento de transformación histórica sino que hablamos particularmente del gobierno de este sexenio.

Otro punto para tener presente, uno sumamente importante, es saber desde dónde hacemos una reflexión ética. Si bien no nos estamos refiriendo a un marco ético definido de manera exhaustiva sí podemos establecer algunas claridades. Por ejemplo, que la reflexión ética sobre el proyecto *4T* evaluará su acción frente a la búsqueda de la acción más correcta para la búsqueda de la mejor vida, la más digna para los habitantes de México. Otra claridad será que, inscrita en el ámbito político, la *4T* coincidiría con una ética democrática, que busca perfeccionar un proyecto de país imperfecto para ser cada vez más justo como vía para conseguir esa vida más digna a sus habitantes.¹

Dicho esto, me gustaría pasarte la palabra, Miguel. No sin antes recordar por qué hemos elegido esta forma poco convencional de articular nuestro texto. En el ruido ensordecedor de la discusión política y el predominio de los monólogos podemos abrir un espacio al diálogo cuidadoso y reflexivo.

Miguel: Isadora, si hubiéramos tenido este intercambio hace unos meses, o incluso hace unas semanas, tal vez estaríamos hablando de distintas cosas, pero la velocidad de la discusión en la política nacional ha tomado ritmos vertiginosos. ¿Esto es un ejemplo de los cambios o simplemente un síntoma de una conversación dominada por las reacciones y las emociones?

El Gobierno Federal comenzó su administración con muchos retos en materia de comunicación. Su discurso de transformación ha sido complejo de instrumentar. Por ejemplo, las conferencias de prensa no han implicado precisamente mayor claridad del trabajo de la administración, sino que pareciera que han generado más ruido que nos distrae de los muchos asuntos públicos que se deben discutir desde ese espacio privilegiado, o los medios públicos —tanto el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR) como

¹ Las ideas de la ética y la democracia pueden compartir un modo de ser abierto (Camps, 1990), como esfuerzos incompletos que constantemente y en la práctica se renuevan a sí mismas. Ambas son un proyecto.

el Canal 11 y Canal 22—, ahora están volcados como aparatos de propaganda gubernamental —sin contrapesos editoriales, con una centralidad en las figuras aliadas al régimen—, cuando estos medios históricamente han tenido una vocación cultural y un enfoque editorial anodino.

Tú planteas una discusión que es central para entender cómo se ha articulado la comunicación del Gobierno Federal. Para mí, la Cuarta Transformación es —antes que nada— parte de una estrategia de comunicación política. Desde este campo de la comunicación estratégica, e incluso la mercadotecnia gubernamental, los mitos de gobierno² son un mecanismo en el cual las administraciones en turno buscan dejar su huella, desde donde se construye narrativamente un gobierno. Una marca para recordar. Desde ahí se articula una serie de afirmaciones con las cuales el gobierno responde a cualquier coyuntura —positiva o negativa—. Como si se trataran de una coyuntura sociohistórica del mismo calibre que la Guerra de Independencia, la Guerra de Reforma, o la Revolución Mexicana, la Cuarta Transformación es una supuesta coyuntura que en realidad es una alternancia en el poder, que no ha implicado realmente un cambio completo en el sistema político, social y económico del país.

Actualmente es complejo bosquejar una ética en la política mexicana. Desde los últimos sexenios el ambiente político se ha polarizado poco a poco hasta llegar al actual. Los actos de comunicación ahora tienen que ser más agresivos, y hasta cierto punto menos democráticos, sin opción al diálogo y al consenso. Pareciera que el tono de la comunicación del Gobierno Federal es una eterna campaña de contraste, cuando en realidad una vez pasada las elecciones la confrontación se tiene que reducir para poder gobernar. No significa que el Gobierno Federal se quede en silencio ante ataques o afirmaciones que pueda precisar, debatir o refutar. Pero la crispación promovida desde la actual administración ha sido —en efecto— muy particular.

² De acuerdo con Riorda (2006), el mito de gobierno es un fenómeno de la comunicación gubernamental que crea una imagen como parte del proceso de persuasión política, con un énfasis ideológico propio de una administración pública en particular.

En esta nueva ética, la comunicación gubernamental es más radical, en el sentido de que la lógica desde la que se ha planteado no es la de un gobierno tradicional, sino de una presidencia que está posicionada desde la trincheira de un campo de batalla. Los ataques y los logros se comunican desde la grandilocuencia de una supuesta diferencia sustancial con los “gobiernos del pasado”. Así, en este contexto pareciera que eso justificara cualquier acción del gobierno para defender que no es una administración temporal sino una coyuntura histórica. Las empresas informativas y periodistas han sido atacados desde la conferencia de prensa de la Presidencia, y, sin importar los matices, han quedado todos en el cajón de opositores. Pero no son opositores del gobierno, sino de la “Cuarta Transformación”. Se eleva la supuesta gravedad, y por ello, el nivel del conflicto.

Isadora: Miguel, gracias por el panorama que haces del problema. Me parece muy interesante que caracterices a la 4T, fundamentalmente, como una estrategia de comunicación política, porque esto va delineando el cuadro sobre el que podemos hacer juicios. En sí mismo la creación de un relato articulador del proyecto del Gobierno Federal no es buena o mala, incluso podría ser muy útil para comunicar los procesos y las acciones de manera eficiente, y por el tono de la comunicación política contemporánea sería impensable de otra manera. Esto se agrava y es cuando debemos someterlo a juicio, en el contenido de las afirmaciones que dan cuerpo a esa estrategia.

La complejidad para encontrar pistas éticas para encausar el actuar político también es reconocida por la misma 4T, el proyecto de “Cartilla Moral” retomado por el gobierno comienza dando cuenta de ese hecho, en ese gran vacío se vuelca el presidente con la intención de llenarlo por completo, tanto que parece convertirse en una acción gubernamental de primer orden, a lo que una pregunta pertinente sería: ¿qué está quedando por debajo de esa prioridad?

Dejando la cuestión sin responder, vuelvo a esa intención central en la cual desde la comunicación oficial cotidianamente se construye un discurso hecho hombre que, en una serie de afirmaciones y negaciones sobre muy diversos temas, propone una suerte de brújula ética que se va creando de manera coyuntural y emergente. Ya sea en la exposición de posibles casos de corrupción, en la defensa de personajes variopintos, en la validación de luchas o en la exposición de los propios proyectos de la administración, el mensaje va lleno de calificativos que caracterizan una serie de fenómenos muy complejos de manera más bien simple, pero con la escucha de ese mensaje se va llenando el vacío ético. Hay buenos y malos, justos e injustos. El mito de gobierno en tiempo real.

Esto no quiere decir que los contenidos de esos juicios sean necesariamente incorrectos, de hecho, se puede estar de acuerdo con las intenciones de fondo, o con algo de ese sustrato apenas visible en los mensajes públicos. El problema es que en el uso indiscriminado de calificativos paralizan el debate, la reflexión se vuelve inexistente y la crítica inoperante cuando cualquier cuestionamiento al apoyo gubernamental se traduce en la descalificación de ser “opositor”.

En un primer momento, la discusión aparentemente se democratizaba, se hacía verdaderamente pública y la agenda se iba encargando de temas olvidados y urgentes en México, pero rápidamente esto se volvió ruido y en realidad, visto a la luz del fenómeno de las redes sociales y su papel en la esfera política, no es una sorpresa que parte de la estrategia es la de las emociones fuertes, la del escándalo y de la constante campaña —en términos de Castells (2010)—.

Miguel: El espacio privilegiado de las conferencias de prensa, así como las respuestas a cualquier tipo de afirmación o ataque en un contexto democrático es deseable. En efecto, hay que resaltar que la comunicación desde el

Gobierno Federal ha colocado temas urgentes en la agenda. Corrupción, tráfico de influencias, explotación laboral, racismo y clasismo, desinformación. Pero, como también lo marcas, en ocasiones se ha convertido en ruido. En la misma semana que cada mañana se hablaba de periodistas “mercenarios” y “opositores”, en varios estados del país se vivían crisis de seguridad pública —las cuales terminan estando en segundo plano comunicativo en la respuesta que el gobierno debe hacer frente a una realidad de violencia—.

La comunicación puede alejarse del objetivo democrático de crear consenso y generar lo opuesto: crispación. Lo peligroso de que cualquier persona que se oponga o critique una acción gubernamental quede en una categoría de oposición es cuando en la misma caja pueden caber organizaciones defensoras de derechos humanos, empresas privadas cuidando sus inversiones, periodistas que no replican el discurso oficial —sin importar la línea editorial o el matiz en su trabajo informativo—, o incluso grupos de extrema derecha. Incluso se habla de “traición a la patria”. Y al igual que no todos los políticos son iguales —¿qué nos quedaría?—, tampoco todos los grupos o personas que se oponen a políticas, programas o iniciativas legislativas son iguales. ¿Es una muestra más del reduccionismo en el debate público, basado en el antagonismo? Uno de los objetivos de la comunicación política es informar. Reitero: los gobiernos también tienen la oportunidad de usar las estrategias para comunicar sus logros y posicionarse frente a posturas opuestas. El impacto es cuando la comunicación se convierte en un espacio predominantemente de disputa.

He mencionado un par de veces el concepto de consenso, que puede ser un faro respecto a nuestra reflexión. El reto de las democracias es cómo conciliar posiciones políticas. No hablo sólo de la política partidista, sino de la diversidad de posiciones que existen en la sociedad. Los gobiernos tienen la responsabilidad democrática de permitir a la ciudadanía participar de esas discusiones, pero especialmente de oponerse —el disenso es también una opción en política—. Las versiones oficiales, únicas —característica muy

priista—, son antidemocráticas. La democracia se sustenta en la diversidad de opiniones y posturas, pero es el reto de los gobiernos de convencer con información de que sus políticas públicas o iniciativas son las correctas.

¿Cómo crear consenso en un contexto como el actual trastocado por las redes sociales? Hay que reconocer que una vez que la comunicación gubernamental sucede, la ciudadanía significa, resignifica, se apropia o se opone al acontecer político. Las redes sociales digitales están sustentadas en las reacciones emocionales en un contexto no sólo viral, sino virulento. Aquello que termina permeando en los debates sociales en las plataformas virtuales son las nimiedades de la vida pública, y de nuevo, reduciendo la discusión a la reacción emocional. Para mí el gran ejemplo son los grupos “antiAMLO” y “proAMLO”. Mientras que de un lado se rechaza cualquier acción gubernamental —incluso si fuera correcta y mereciera el apoyo de la ciudadanía—, el grupo opuesto alaba cualquier acción gubernamental incluso si trastoca los supuestos fundamentos de la Cuarta Transformación. Si es complejo crear un consenso político para un gobierno —con todos los medios y recursos dispuestos para sus funciones—, mayor es el reto cuando hay una división meramente emocional del debate público.

Isadora: Creo que has llegado a un sitio de lo más pantanoso al hablar del consenso. Ciertamente debe ser el camino de una búsqueda ética que se piense democrática, al mismo tiempo parece ser imposible de alcanzar y las guías para, acaso, acercarse a él muy difíciles de definir.

En el hecho de que lo que el presidente comunica se dirija a la crispación y no al consenso, hay dos factores que, sin negar que puede haber otros, son sencillos de exponer a grandes rasgos: el primero es que la comunicación agresiva funciona para la 4T, para sostenerse y no parar de ser un fenómeno que habla; el segundo factor sería que las condiciones para la crispación no sólo existen, sino que son exageradamente intensas y presentes en el contexto actual.

Una de las palabras que se replican constantemente es “polarización”, como un fenómeno que empieza a suceder provocado por las acciones del gobierno y, en especial, por los mensajes del presidente. Es muy ciego creer que la polarización tiene ese único origen y que no es un fenómeno que denota las enormísimas diferencias que existen en México, una desigualdad terrible. Viendo esto con un poco de cuidado, la crispación no es tan extraña, el descontento tan inesperado y el disenso tan impensable.

A esto se suma la falta de espacios en los cuales se puedan crear diálogos reales. La 4T ha encontrado así, como tantos otros proyectos políticos en el mundo, su escenario perfecto en las redes sociales, donde esas discusiones pendientes, supuestamente abiertas, rápidamente explotan y quedan diseminadas entre los miles de videos, tuits, comentarios y réplicas; una vez más, puro ruido y la decisión activa de seguirlo creando.

Ese ruido no es un problema menor y no se trata únicamente de una estrategia de comunicación política, habla de nuestro propio modo de vida contemporáneo. No es nuevo ni raro decir que nuestra vida es tremendamente acelerada, así, hay poco campo para el diálogo, para la reflexión que es necesaria para construir con el otro. Mientras que las redes dan la ilusión de ponernos en contacto de manera supuestamente horizontal, nos enganchan de manera muy eficaz, consumen nuestro tiempo y energía. Así, nuestra atención, esa valiosísima facultad humana para estar y relacionarnos con el mundo, se ve absorbida, rápidamente, por un tema al que sigue: hay que saber más, ver más, tan pronto como se pueda.³

Si la comunicación política y la invitación a la participación no dan cuenta de ello y solamente se insertan en esa lógica, los diálogos no se abren, las discusiones son falsas y la búsqueda democrática no lo es. La tarea de conciliar

³La economía de la atención (attention economy) (Odell, 2020) hace evidente la lógica comunicativa en la que funcionan las redes sociales digitales, donde se busca una reacción emocional que genere interacción, reproducciones, y que el contenido sea compartido viralmente, y de la cuales las compañías lucran a través de las inserciones publicitarias por la influencia que pueden tener en el consumo y la opinión pública.

las diferencias políticas es enorme. Un consenso no está, ahora mismo, en el horizonte cercano de posibilidades, y desde el proyecto de la 4T no se hace nada por buscarlo.

Miguel: La polarización impide cualquier posibilidad de diálogo y, por ende, de consenso. Tal vez lo primero que tenemos que hacer es evitar la normalización de esta crispación. Es muy fácil caer en la trampa de las reacciones emocionales y cortoplacistas, porque las propias plataformas en las que ahora se lleva la propia discusión pública funcionan desde una lógica que no es precisamente la comunicación sino “interacciones” —en los términos de la mercadotecnia digital—.

No tenemos que dejar de señalar la responsabilidad que tienen el Estado y el propio Gobierno Federal con respecto al derecho que tiene la ciudadanía a la información. Aquello que nos puede ayudar a construir un escenario político es el enfoque de derechos humanos. Por lo tanto, cualquier violación tendría que ser evidenciada en ese contexto. Por ejemplo, si las conferencias de prensa no informan o lo hacen de manera imprecisa, no sólo generan polarización y nos alejan del consenso, sino que también violan nuestros derechos. Tampoco quisiera obviar la responsabilidad de otros actores políticos, de todos los partidos y corrientes políticas, ya que pareciera que la reducción del debate es presente y generalizado, y quienes han participado de esta misma lógica —no sólo durante este sexenio—.

En un contexto democrático el disenso es importante y necesario. En este momento pareciera que sólo se puede estar a favor o en contra del gobierno, cuando hay matices necesarios que no nos permitirían caer en una peligrosa unidad discursiva, cuando es la diversidad y la libertad de expresión lo que buscan las propias sociedades democráticas.

Recuerdo los primeros meses de la actual administración. Había una clara diferencia y frescura en las acciones de gobierno, donde también se enmarcaban los esfuerzos de comunicación. Lo que nos queda por delante son un par de años que entrarán en la lógica electoral para la sucesión presidencial. Si antes decía que la comunicación ha parecido una campaña electoral interminable, tenemos que asumir que la dinámica que hemos vivido se intensificará aún más.

Conforme pasan las semanas y los meses, así como el Gobierno Federal no ha rectificado muchas de sus acciones, mucho menos rectificará su comunicación política, su relación con los medios de comunicación y su discurso político; que parece sigue siendo un éxito —de acuerdo con los estudios de opinión—. En ese escenario, cuando la narrativa oficial nos quiere posicionar una diferencia radical frente a otros gobiernos y partidos, tendríamos que comenzar a pensar la comunicación gubernamental que quisiéramos.

Creo que otra comunicación política es posible. Aquella que explique los errores, busque alianzas para las causas y proyectos públicos, aclare los señalamientos, ofrezca disculpas, sensibilice en torno a las problemáticas sociales, retome y reconozca las diversas posiciones, incluso las que son opuestas. Podríamos buscar una comunicación que debata en política con civilidad —que es un activo que se ha ido perdiendo—, respondiendo a disputas desde la investidura y las obligaciones que se adquieren con el poder. Que haya una capacidad de encontrar en la sociedad los ecos necesarios para impulsar cambios, incluso en temas en los que sea complicado porque hay personas que tienen una posición diametralmente opuesta. Donde el gobierno cambie la pelea política por el conflicto transformador. Es necesario reconocer el consenso como parte de la ética pública; se tiene que convertir en exigencia y base mínima. En un momento cuando podríamos tener tantos puntos en común, pero nos está costando mucho escucharnos.

Un (no) cierre

El diálogo se tiene que terminar por una cuestión de espacio. Sería interesante ver cómo la reflexión se sigue nutriendo entre nosotros, los autores, y con quien nos lea, y que este ejercicio de diálogo siga abierto a la revisión. Nos gustará mucho escuchar a quien quiera participar de ella.

Bibliografía

- Camps, V. (1990). Ética y democracia. Una ética provisional para una democracia imperfecta. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 6, 25-35.
- Castells, M., & Ed, A. (2010). *Comunicación y Poder* (1.a ed.). Barcelona: Alianza.
- Odell, J. (2020). *How to Do Nothing: Resisting the Attention Economy*. Brooklyn y Londres: Melville House Publishing.
- Riorda, M. (2006). Los mitos de gobierno. Una visión desde la comunicación gubernamental. *Hologramática*, 2(4), 21-45.